



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l'Autorité environnementale
sur le schéma régional d'aménagement, de
développement durable et d'égalité des
territoires (Sraddet) de la région Auvergne-
Rhône-Alpes**

n°Ae : 2019-65

Avis délibéré n° 2019-65 adopté lors de la séance du 28 août 2019

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 28 août 2019, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Ont participé à la délibération collégiale : Marc Clément, Christian Dubost, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Annie Viu.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Pascal Douard, Sophie Fonquernie, Eric Vindimian, Véronique Wormser.

* *

*

L'Ae a été saisie pour avis par le président de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 21 juin 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 2 juillet 2019 :

- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) Auvergne-Rhône-Alpes ;*
- les préfets des départements de l'Ain, de l'Allier, de l'Ardèche, du Cantal, de la Drôme, de l'Isère, de la Loire, de la Haute-Loire, du Puy-de-Dôme, du Rhône, de la Savoie et de la Haute-Savoie, le préfet de l'Ain ayant transmis une contribution le 12 août, le préfet de la Loire le 5 août 2019 et la préfète du Puy-de-Dôme le 12 juillet 2019 ;*

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courrier en date du 26 février 2019 la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes,

Sur le rapport de Charles Bourgeois et Annie Viu, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ont été instaurés par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre). Le premier alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit qu'il revient à la Région de l'élaborer et à l'État de l'approuver. Le Sraddet est le résultat de la fusion de plusieurs plans et schémas régionaux préexistants. Il doit permettre d'assurer la cohérence de plusieurs politiques publiques.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du Sraddet Auvergne-Rhône-Alpes sont :

- la réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols ;
- le développement des énergies renouvelables et la maîtrise des consommations énergétiques ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux conséquences du changement climatique ;
- la préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et des paysages ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la santé des populations, exposées à la pollution de l'air et au bruit ;
- la prévention et la réduction de l'exposition des populations et milieux aux risques naturels et technologiques ;
- la réduction, la réutilisation et le recyclage des déchets et matériaux en favorisant le développement d'une économie circulaire.

La plupart de ces enjeux se trouvent renforcés du fait des conséquences attendues de l'évolution du climat. Une gestion particulière de ces enjeux, en lien avec les territoires voisins, est nécessaire dans les secteurs transfrontaliers.

La Région a fait le choix d'un schéma peu prescriptif, ce qui se traduit par des objectifs et des règles a priori peu susceptibles d'apporter de réelles avancées environnementales. Si quelques objectifs paraissent à l'inverse relativement ambitieux, notamment en matière de développement de certaines énergies renouvelables, le dossier ne parvient pas, d'une manière générale, à démontrer comment les règles et mesures prévues permettront de les atteindre, voire de se conformer aux engagements nationaux et européens.

L'ensemble du rapport environnemental est bien structuré et de bonne qualité. Il ne se prononce en revanche pas sur les difficultés, voire les impossibilités à mettre en place certains leviers d'action pertinents en face des objectifs affichés. De ce fait, il apparaît probable qu'il développe une vision trop optimiste des incidences positives.

La territorialisation, utilisée dans le cadre de l'évaluation environnementale, ne trouve pas d'écho dans le rapport d'objectifs ni dans le fascicule des règles. L'Ae recommande de préciser si les unités territoriales définies dans l'état des lieux sont ou ont vocation à être prises en compte par le rapport d'objectifs et le fascicule des règles, et de définir le cas échéant des modalités de territorialisation fine des objectifs et des règles du Sraddet.

L'Ae recommande principalement :

- de comparer les objectifs du Sraddet à ceux des plans et programmes nationaux dans le domaine de l'air, de l'énergie et du climat sur la base des années de référence choisies dans ces documents, et le cas échéant d'en déduire des mesures adaptées afin de corriger les trajectoires prévues ;
- de produire un scénario de référence précisément appuyé sur des données quantitatives, tenant compte de manière réaliste des inflexions espérées du fait des orientations données au niveau national et européen, permettant de réellement apprécier les plus-values attendues du Sraddet ;
- de préciser selon quel processus la région Auvergne-Rhône-Alpes (AURA) prévoit d'assurer la cohérence avec les Sraddet régionaux limitrophes ainsi qu'avec les outils de gouvernance transfrontaliers ;

- de présenter, pour chaque règle et objectif, les éventuelles variantes étudiées et les raisons ayant conduit à les retenir ;
- de présenter la manière dont seront prises en compte les mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées par l'évaluation environnementale à l'échelle de chaque unité fonctionnelle territoriale ;
- d'ajouter une règle, au besoin territorialisée, imposant un objectif chiffré de réduction de la consommation d'espace, à l'horizon 2030 et à l'horizon 2050, et de renforcer les objectifs en matière de réutilisation des friches, en liant toute nouvelle artificialisation à la réalisation d'inventaires identifiant leurs potentiels ainsi qu'à des objectifs clairs de recyclage ;
- de supprimer la règle du Sraddet relative à la préservation du foncier pour les projets stratégiques du fait de ses impacts environnementaux potentiellement majeurs, ou, à défaut, de procéder pour chaque projet à une analyse précise de ses impacts environnementaux potentiels, directs et indirects, et de prévoir dans la règle les mesures d'évitement, de réduction et de compensation adaptées.
- d'afficher un objectif ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre en 2050, dans la ligne des engagements de la France à atteindre la neutralité carbone en 2050, et de préciser les orientations envisagées et les moyens nécessaires à cet objectif ;
- de fixer des objectifs chiffrés de reports modaux par territoire de mobilités (par exemple pour les SCoT) et d'évaluer les incidences, notamment sur la consommation d'espace, des projets d'infrastructures de désenclavement ;
- de proposer systématiquement des cibles pour chacune des recommandations ou mesures du plan régional de prévention et de gestion des déchets afin d'en conforter le caractère opérationnel ;
- de préciser, pour chaque indicateur de suivi des règles et objectifs du Sraddet, l'acteur responsable du suivi, la source des données à mobiliser, existante ou à mettre en œuvre, la fréquence de suivi, la valeur initiale et la ou les cibles à atteindre.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de la région Auvergne-Rhône-Alpes (AURA). Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le document.

L'Ae a estimé utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces analyses par une présentation du contexte général d'élaboration de ce schéma : cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Ae, qui seront soumis à consultation du public, et des renseignements recueillis par les rapporteurs. Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit le Sraddet est également fourni.

1 Contexte, présentation du Sraddet et enjeux environnementaux

L'élaboration du Sraddet vise pour le moyen et le long terme une planification stratégique cohérente, en intégrant un ensemble de schémas régionaux et sectoriels préexistants dans les domaines de l'aménagement du territoire, des transports, des infrastructures et des intermodalités, de l'écologie, du climat, de l'air et de l'énergie et de la gestion des déchets. Sa dimension stratégique s'exprime comme prescriptive au travers de règles opposables aux plans et programmes infrarégionaux.

Les principaux termes et attendus réglementaires d'un Sraddet sont rappelés aux §1.1 et 1.2 ci-dessous.

1.1 Les Sraddet

Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ont été instaurés par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi Notre), codifiée dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles L. 4251-1 à L. 4251-11. Le premier alinéa de l'article L. 4251-1 prévoit qu'il revient à la Région de l'élaborer.

Le 2e alinéa du même article précise que « *ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets* ». La loi impose donc le traitement des onze questions citées ci-dessus. Le schéma identifie les voies et les axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional. De plus, en fonction des enjeux régionaux, la Région peut se saisir d'autres domaines contribuant à l'aménagement du territoire, pour lesquels elle détient une compétence exclusive.

Le Sraddet absorbe² le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire³ (SRADDT), le schéma régional des infrastructures et des transports⁴ (SRIT), le schéma régional de

² En application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), art. 13 III, et dans l'ordonnance d'application n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Prévu à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

⁴ Prévu à l'article L. 1213-1 du code des transports.

l'intermodalité⁵ (SRI), le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie⁶ (SRCAE), le nouveau plan régional de prévention et de gestion des déchets⁷ (PRPGD), et procède aux évolutions du schéma régional de cohérence écologique⁸ (SRCE) nécessaires à son absorption. Il doit donc permettre d'assurer la cohérence de ces politiques publiques entre elles.

Un Sraddet est composé⁹ :

- d'un rapport consacré aux objectifs du schéma, illustré par une carte synthétique¹⁰, et intégrant une synthèse de l'état des lieux figurant en annexe ;
- d'un fascicule regroupant les règles générales, éventuellement assorties de mesures d'accompagnement¹¹ ; le dossier comporte un fascicule général de règles, organisé en chapitres thématiques, et un fascicule dédié aux règles spécifiques à la thématique des déchets ; ce dernier comporte également un chapitre relatif à l'économie circulaire ;
- de documents annexes¹² :
 - l'état des lieux, séparé en trois parties, avec chacune leur propre pagination ; elles concernent respectivement le « *volet territoire* », le volet « *mobilité* » et le volet « *état initial de l'environnement* » ;
 - le rapport sur les incidences environnementales¹³ établi dans le cadre de l'évaluation environnementale du schéma réalisée dans les conditions prévues par le chapitre II du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement ; il ne comprend pas d'état initial de l'environnement, mais renvoie au document relatif à l'état des lieux ;
 - l'état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets dans la région et de la prospective de l'évolution tendancielle des quantités de déchets produites sur le territoire prévus respectivement par le 1^o et par le 2^o du I de l'article R. 541-16 du code de l'environnement (PRPGD). Ce sujet ne fait pas l'objet d'un document spécifique : la question est traitée dans le projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets en cours d'élaboration annexé au dossier et dans des objectifs et mesures dédiés ;
 - le diagnostic du territoire régional, ainsi que la présentation des continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale, le plan d'action stratégique et l'atlas cartographique prévus par les articles R. 371-26 à R. 371-29 du code de l'environnement (SRCE) ; ces sujets sont traités dans deux annexes dédiées ;

La structure du dossier est relativement complexe, notamment du fait de la multiplicité des états des lieux (quatre différents en incluant celui lié aux déchets), qui se recoupent parfois, et ne sont qu'imparfaitement repris dans la synthèse figurant dans le rapport d'objectifs (Cf. §1.3.2). L'absence

⁵ Prévu à l'article L. 1213-3-1 du code des transports.

⁶ Prévu à l'article L.222-1 du code de l'environnement.

⁷ Prévu à l'article L. 541-13 du code de l'environnement.

⁸ Prévu à l'article L. 371-3 du code de l'environnement.

⁹ Articles R. 4251-1 et R. 4251-13 du CGCT

¹⁰ La carte du rapport est indicative: l'article L. 4251-1 du CGCT prévoit que « la cartographie doit illustrer les objectifs du schéma ». Contrairement à l'atlas cartographique du SRCE, elle n'est pas opposable. La carte peut être décomposée en plusieurs cartes relatives aux éléments qui la constituent, de même échelle et à caractère également indicatif.

¹¹ Article R. 4251-8 du CGCT

¹² Peuvent en outre figurer dans les annexes tous documents, analyses, évaluations et autres éléments utilisés pour élaborer le schéma que la Région estime nécessaire de présenter à titre indicatif ainsi que ceux qui portent sur la mise en œuvre de celui-ci, notamment la contribution attendue du contrat de plan État-Région.

¹³ Quand le CGCT parle d'annexe sur les incidences environnementales, le code de l'environnement parle, lui, de rapport environnemental. Il s'agit du même document.

d'état initial de l'environnement au sein du rapport environnemental complexifie également la lecture.

Les objectifs et les règles générales du Sraddet respectent les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre Ier du code de l'urbanisme, ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols. Ils doivent être compatibles avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et avec les objectifs et orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation. Ils prennent également en compte les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national prévues par le code de l'urbanisme ; les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau; les projets de localisation des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques importantes en termes d'investissement et d'emploi; la stratégie nationale bas-carbone (SNBC); les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB) ; le cas échéant, les orientations spécifiques des chartes de parc national ou des schémas de massifs en zone de montagne.

Le Sraddet fixe des grandes priorités d'aménagement. À la différence d'un document d'urbanisme, il ne détermine pas les règles d'affectation et d'utilisation des sols. Mais la nature fortement stratégique, prospective et intégratrice des diverses politiques publiques abordées dans le Sraddet doit lui donner une importance majeure pour le territoire régional. Sa portée juridique se traduit par la prise en compte de ses objectifs et par la compatibilité aux règles de son fascicule¹⁴ des plans et programmes locaux de rang inférieur: schémas de cohérence territoriale (SCoT) et, à défaut d'existence d'un SCoT, par les plans locaux d'urbanisme (PLU), par les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que par les plans de déplacements urbains (PDU), les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et les chartes des parcs naturels régionaux (PNR). Néanmoins, lorsque ces documents sont antérieurs à l'approbation du Sraddet, c'est lors de la première révision qui suit l'approbation du schéma, sans échéance fixée par la loi, qu'ils ont vocation à prendre en compte les objectifs du schéma et doivent être mis en compatibilité avec les règles générales du fascicule.

1.2 Procédures relatives aux Sraddet

Les articles L. 4251-4 et suivants du CGCT précisent les modalités de l'élaboration d'un Sraddet. Il est adopté par délibération du conseil régional dans les trois années qui suivent le renouvellement général des conseils régionaux, et approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région. Par dérogation, l'ordonnance du 27 juillet 2016 prévoit que le premier Sraddet est adopté avant fin juillet 2019. Les services de l'État sont associés tout au long du processus d'élaboration.

L'article R. 122-17 du code de l'environnement prévoit que le Sraddet est soumis à évaluation environnementale¹⁵ et que l'avis sur l'évaluation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de Sraddet est rendu par l'Ae.

Il est également soumis à une évaluation des incidences Natura 2000¹⁶ en application de l'article R.414-19 du code de l'environnement.

¹⁴ Article L. 4251-3 du CGCT

¹⁵ Les quatre plans sectoriels auxquels se substitue le Sraddet faisaient déjà l'objet d'une évaluation environnementale.

¹⁶ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

Avant enquête publique, il est soumis aux avis du conseil économique, social et environnemental régional (CESER) et de la conférence territoriale de l'action publique¹⁷. Le CESER Auvergne-Rhône-Alpes a rendu [son avis le 9 juillet 2019](#)¹⁸.

1.3 Présentation du Sraddet de la région AURA

1.3.1 Processus d'élaboration

Initié en septembre 2016, le Sraddet AURA est l'aboutissement d'une démarche continue de concertation engagée par la Région avec les acteurs locaux. Une réunion s'est tenue dans chacun des 12 départements d'avril à octobre 2017 avec au total 1 600 participants. Une consultation citoyenne en ligne a été conduite d'octobre 2017 à juillet 2018. Trois réunions de restitution et d'échanges (au total 500 personnes y ont participé) ont eu lieu à Grenoble, Clermont-Ferrand et Lyon. Une plateforme numérique en ligne a permis de recueillir une centaine de contributions.

Le dossier indique que le processus d'évaluation environnementale s'est déroulé en parallèle de l'écriture du Sraddet, ce qui a permis une intégration au fil de l'eau des principaux enjeux environnementaux.

À la demande de la Région, qui a proposé une liste de questions sur la base d'un état initial de l'environnement, d'une note d'analyse des incidences du rapport, d'une version provisoire du rapport d'objectifs, l'Ae a fourni un avis de cadrage préalable en date du 5 décembre 2018¹⁹.

1.3.2 Synthèse de l'état des lieux

Le rapport d'objectifs du Sraddet reprend une synthèse de l'état des lieux selon trois axes :

- « une région forte de ses potentiels » : le territoire est caractérisé par trois grands ensembles géographiques, le sillon rhodanien et, de part et d'autre, le Massif Central et les Alpes (67 % de la superficie est classée en zone de montagne). Il abrite quatre métropoles : Lyon, Grenoble, Clermont-Ferrand et Saint-Étienne, un « réseau métropolitain » étant également structuré autour de Genève. Les axes routiers et ferroviaires sont bien développés selon l'axe nord-sud mais jugés insuffisants sur l'axe est-ouest. On constate un contraste important à la fois démographique et économique entre les parties est et ouest de la région, et plus particulièrement entre les zones métropolitaines et les territoires ruraux peu denses.
- « une région dynamique et innovante » : AURA est la seconde région économique française en termes de produit intérieur brut. Selon le dossier, elle serait la première région industrielle en nombre d'emplois. C'est aussi une région touristique de rayonnement international, avec le premier domaine skiable au monde par sa taille, cette activité étant en partie fragilisée par les effets du changement climatique. Le secteur agricole est bien diversifié mais les terres agricoles sont les plus affectées par l'artificialisation et l'étalement urbain.
- « une région marquée par sa géographie et ses ressources » : la région comporte des paysages et des milieux très variés et de nombreux habitats naturels et espèces avec des enjeux écologiques forts. Les milieux naturels et forestiers occupent 47 % du territoire,

¹⁷ Instituée par la loi MAPTAM de 2014, la CTAP s'intéresse aux relations entre les collectivités et leurs groupements dans l'exercice de leurs compétences et la conduite de politiques publiques nécessitant coordination ou délégation entre collectivités.

¹⁸ Il indique notamment dans sa conclusion « *Nous attendions une mise en perspective de ces objectifs. L'ambition attendue pour ce schéma, être la boussole de l'action publique, n'est pas au rendez-vous. Il ressort du rapport d'objectifs à « prendre en compte » un énoncé d'intentions non hiérarchisées. Il ne dégage guère les priorités opérationnelles au-delà des interventions de la région. Les règles générales prescriptives font l'objet de qualités rédactionnelles variables. Certaines sont claires, notamment en matière de transport. D'autres sont soit trop coercitives soit trop sources d'insécurité juridique, faisant alors dans les deux cas peser un risque sur le développement économique.* »

¹⁹ [Avis délibéré n°2018-86 adopté lors de la séance du 5 décembre 2018.](#)

l'agriculture 44 %. L'artificialisation y est particulièrement rapide, à ce jour 5 à 6 % des sols sont artificialisés. C'est la première région française pour la production d'énergie, essentiellement du fait de l'énergie nucléaire (14 réacteurs nucléaires sur les 58 français). C'est également la première région pour la production d'hydroélectricité. La partie rhônalpine est particulièrement concernée par la pollution de l'air.

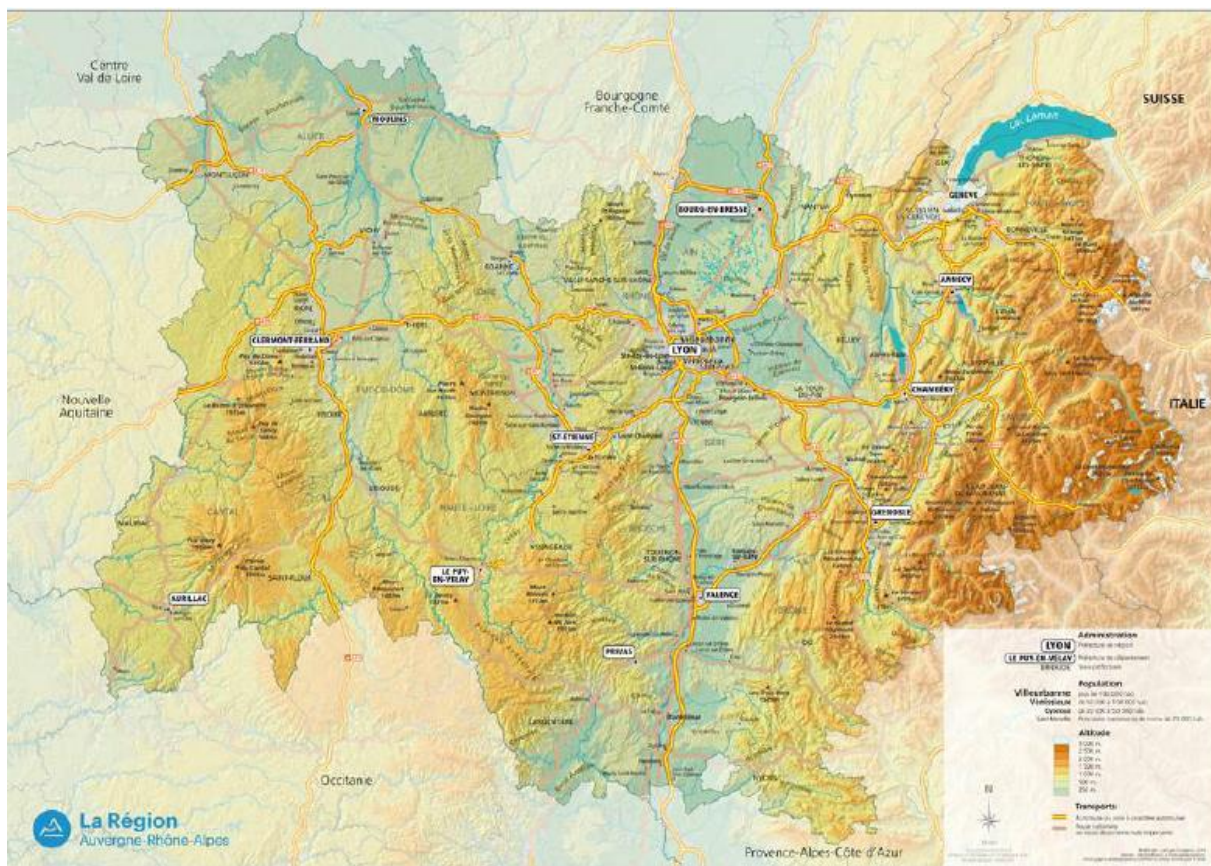


Figure 1 : Carte de la géographie et de l'administration d'Auvergne-Rhône-Alpes (source : dossier)

Alors que les documents figurant en annexe sont riches, la synthèse de l'état des lieux est succincte (30 pages). Si l'intention de synthèse est louable, ce choix ne permet pas toujours de repérer l'ensemble des enjeux auxquels est confrontée la région. Notamment, le sujet des émissions de gaz à effet de serre n'est traité qu'en quelques lignes, uniquement sous l'angle des effets du changement climatique, sans mentionner la contribution de la région aux émissions nationales ni l'importance de la réduction des émissions. La conclusion de cette partie semble peu adaptée²⁰.

1.3.3 La stratégie du Sraddet

La région intitule son projet « Ambition Territoires 2030 ».

Le dossier identifie dans une partie dédiée les principaux enjeux ressortant de l'état des lieux. Les enjeux environnementaux, bien présents, sont cependant la plupart du temps principalement ramenés à leurs « services rendus » à la population ou pris en compte pour leurs impacts économiques, plutôt que comme des enjeux à part entière²¹.

²⁰ « Toutefois, l'adaptation des territoires aux impacts du changement climatique constitue des opportunités, pour Auvergne-Rhône-Alpes, en termes de développement d'emplois, de nouveaux savoir-faire et de mobilisation de nouvelles technologies »

²¹ « La capacité d'adaptation des espèces ainsi que la quantité de la ressource en eau et de l'air sont directement impactées [par le changement climatique]. Ce sont autant de facteurs participants à dégrader la qualité de vie et la santé des habitants de la région, tout en affectant certaines activités économiques comme l'agriculture et le tourisme. », ou encore « la préservation, la valorisation et l'amélioration des continuités écologiques, de la biodiversité, des paysages et des terres agricoles, fondement de la qualité du cadre de vie, sont des enjeux majeurs à l'échelle régionale. », etc.

L'état des lieux a conduit la Région à établir trois constats : la région est fortement organisée selon des corridors nord-sud, il existe un profond déséquilibre entre l'ex-territoire d'Auvergne et l'ex-territoire rhônalpin et, malgré un positionnement stratégique à l'échelle européenne, la région est confrontée à un risque de perte de compétitivité au bénéfice de l'Europe de l'est. Il en résulte une ambition forte : « *faire du trait d'union entre l'Auvergne, le Rhône et les Alpes un nouveau potentiel de développement et d'ouverture sur le monde* », qui se décline selon quatre objectifs généraux :

- Construire une région qui n'oublie personne
- Développer la région par l'attractivité et les spécificités de ses territoires
- Inscrire le développement régional dans les dynamiques transfrontalières et européennes
- Innover pour réussir les transitions et mutations

Aucun de ces objectifs généraux ne traite directement des enjeux environnementaux, ceux-ci sont ventilés dans les différents objectifs. Ces objectifs concernent l'échéance 2030, sans s'intéresser à un horizon de long terme (Cf §3).

1.3.4 Les objectifs et les règles du Sradet

Les objectifs généraux sont déclinés en dix objectifs stratégiques eux-mêmes ventilés en 60 objectifs opérationnels. Le dossier n'introduit pas les objectifs généraux et stratégiques, et n'explicite ainsi pas ce qu'ils recouvrent ni l'esprit commun des objectifs opérationnels qui y sont regroupés. Ceci peut rendre complexe la compréhension de ce document, et donne parfois une impression d'un catalogue d'objectifs²² peu organisé.

Un fascicule dédié retient 42 règles articulées autour de cinq grandes thématiques : aménagement du territoire et de la montagne ; infrastructures de transport, d'intermodalité et de développement des transports ; climat, air, énergie ; protection et restauration de la biodiversité ; prévention et gestion des déchets.

Chaque règle est décrite de façon structurée, suivant le modèle présenté dans la figure ci-après :

Règle n°	
<i>Exposé de la règle avec lequel s'opère le rapport de prescriptibilité avec les documents et décisions de rang inférieur au SRADDET</i>	
Principaux objectifs concernés par la règle	Liste des objectifs pour lesquels la règle participe à leur mise en œuvre
Explication et justification de la règle	Explication des contours de la règle, des notions utilisées. Explication des raisons qui président à l'élaboration de la règle (constat, enjeux, problématiques, etc.).
Application territoriale spécifique éventuelle	Application territoriale spécifique de la règle selon la nature de la règle,
Mesures d'accompagnement proposées par la Région	
<i>Enoncé des mesures/actions dont la Région est ou souhaite se doter</i> <i>Enoncé des mesures/actions dont la Région propose aux territoires de se doter</i>	

<

Figure 2 : Modèle de présentation des règles (source : dossier)

La partie « mesures d'accompagnement » décrit les outils déployés pour mettre en œuvre les règles, ce qui permet de mieux cerner le rôle respectif des collectivités concernées.

Les règles ne sont ni hiérarchisées ni priorisées.

²² A titre d'exemple, l'objectif stratégique n°3 « Promouvoir les modèles de développement locaux fondés sur les potentiels et les ressources » inclut aussi bien des objectifs visant au recyclage du foncier, à augmenter de 54 % la production d'énergie renouvelable, ou à préserver les espaces et le bon fonctionnement des grands cours d'eau.

Le fascicule comporte un chapitre intitulé « modalités de suivi et d'évaluation du Sraddet » qui évoque trois niveaux d'implication pour le suivi, sans que l'on sache comment ces niveaux seront appliqués, puisqu'ils doivent « *se mettre progressivement en place* ». On y retrouve une liste non exhaustive d'indicateurs d'évaluation, qui sera complétée ultérieurement, en fonction des partenariats avec les fournisseurs de données, des dynamiques régionales et des besoins d'analyses complémentaires identifiées pendant la mise en œuvre du Sraddet.

La structuration du Sraddet, plutôt claire, appelle cependant une remarque de l'Ae. Si chaque règle précise bien les principaux objectifs qu'elle concerne, l'inverse n'est pas vrai : les objectifs ne précisent pas dans quelles règles ils sont déclinés.

Pour faciliter l'appropriation du dossier par le public et les différents acteurs concernés, l'Ae recommande d'introduire chaque objectif général et stratégique par un texte en apportant la justification, et de préciser, pour chaque objectif opérationnel, les règles qui permettent de le décliner.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du Sraddet AURA sont :

- la réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols ;
- le développement des énergies renouvelables et la maîtrise des consommations énergétiques ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux conséquences du changement climatique ;
- la préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et des paysages ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la santé des populations, exposées à la pollution de l'air et au bruit ;
- la prévention et la réduction de l'exposition des populations et milieux aux risques naturels et technologiques ;
- la réduction, la réutilisation et le recyclage des déchets et matériaux en favorisant le développement d'une économie circulaire.

La plupart de ces enjeux se trouvent renforcés du fait des conséquences attendues de l'évolution du climat. D'autre part, une gestion particulière de ces enjeux, en lien avec les territoires voisins, est nécessaire dans les secteurs transfrontaliers.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'ensemble du rapport environnemental est bien structuré et de bonne qualité. L'état initial de l'environnement est dense et très complet. La méthode d'intégration de l'approche environnementale dans le schéma est bien détaillée. En particulier, le document expose de manière claire et pertinente la nécessité d'étudier aussi bien les incidences prévisibles du projet sur l'environnement que la « *performance* » des choix effectués au regard des enjeux environnementaux.

L'analyse des incidences porte autant sur les objectifs que sur les règles. Elle est réalisée selon une approche thématique tout en identifiant les principales thématiques susceptibles d'être affectés par le Sraddet, ce qui permet de proposer des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation (ERC) souvent pertinentes (Cf §2.4.2).

Le rapport environnemental ne se prononce en revanche pas sur les difficultés, voire les impossibilités, à mettre en place des leviers d'action pertinents et suffisants pour répondre aux objectifs affichés. De ce fait, il apparaît probable qu'il développe une vision optimiste des incidences positives.

La suite de cet avis se focalise sur les principales omissions, points et critiques de niveau stratégique, et précise également comment le projet de Sraddet a pris en compte l'avis de cadrage préalable en date du 5 décembre 2018 de l'Ae.

2.1 État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence du Sraddet

2.1.1 Analyse thématique

Territoire, démographie, consommation d'espace

La région AURA s'étend sur 70 000 km². Elle compte environ 4 000 communes et plus de 8 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2018. Pour la période 2008–2013, son taux annuel d'évolution de population (0,8 %) dépasse la moyenne nationale (0,5 %). Les aires urbaines du sillon alpin et du bassin franco-genevois connaissent les plus forts taux de croissance. En particulier, la composante française de l'aire urbaine de Genève–Annemasse connaît un taux de croissance annuel de + 2,6 %, le plus élevé des grandes aires urbaines françaises. Ce phénomène s'accompagne d'un étalement urbain, au détriment des centres-villes (à l'exception du cœur de la métropole lyonnaise). A l'inverse certains départements comme le Cantal ou l'Allier subissent un déclin démographique, et il en est de même dans les communes de montagne des départements de Savoie et de Haute-Savoie.

La consommation d'espace est un enjeu majeur dans la région. Le dossier indique ainsi que la région est passée de quatrième région agricole en 2010 par la surface et le nombre d'exploitations, à onzième en 2015. Ce chiffre mériterait d'être commenté de manière plus détaillée.

Les données présentées sur la consommation d'espace ne semblent pas homogènes. Il est ainsi indiqué successivement que sur 20 000 ha artificialisés depuis 2000, 93 % étaient initialement des espaces agricoles, puis que plus de 50 000 ha de terres agricoles ont disparu entre 2000 et 2010. Les données présentées ci-dessous révèlent dans tous les cas que la disparition des terres agricoles est principalement liée à l'artificialisation, et permet également de constater de fortes disparités à l'échelle des départements.

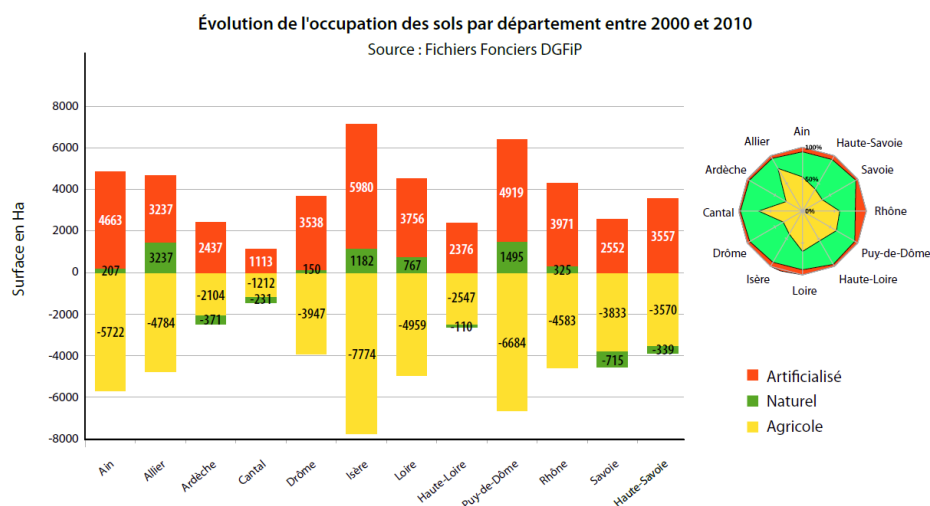


Figure 2 : Consommation d'espaces agricoles et naturels, et artificialisation à l'échelle des départements de la région AURA (source : dossier)

Le dossier indique que, sur la période 2006–2015, l'augmentation moyenne annuelle des surfaces artificialisées est d'environ 3 550 hectares. Il indique que la tendance est au ralentissement, sans apporter de donnée chiffrée récente pour caractériser le phénomène.

L'Ae recommande de vérifier les chiffres du dossier concernant la consommation d'espaces agricoles et naturels et de présenter une analyse quantitative de la réduction de la consommation d'espace observée sur les années récentes.

Milieux naturels et biodiversité

La grande diversité du territoire est accompagnée d'une grande variété de milieux naturels. Les pelouses sèches, les forêts, les zones humides, les milieux ouverts et pelouses d'altitude, les bocages et milieux semi-ouverts sont cités comme milieux à enjeux. 51 % du territoire est inventorié (ZNIEFF²³ de type 1 et 2) et 2,9 % de la région est protégée par des réserves naturelles ou des arrêtés de protection de biotope. Le réseau Natura 2000 représente environ 13,6 % de la superficie régionale.

On dénombre trois parcs nationaux (Vanoise, Écrins et Cévennes pour partie) et dix parcs naturels régionaux.

Les réservoirs écologiques identifiés dans les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) Auvergne et Rhône-Alpes adoptés respectivement en 2014 et 2015 couvrent environ un quart de la superficie régionale.

L'état des lieux fournit les données chiffrées du nombre d'espèces végétales et animales répertoriées, les espèces animales les plus emblématiques étant la Loutre d'Europe, le Bouquetin des Alpes, le Chamois, le Milan royal, l'Aigle royal, le Tétraz lyre et le Castor d'Europe. AURA est concerné par une trentaine de plans nationaux d'action (PNA)²⁴. À l'échelle régionale, près de 300 espèces animales sont inscrites sur les listes rouges de l'UICN²⁵, dont le tiers en danger, sans que ces données fassent l'objet d'une analyse spécifique.

L'Ae recommande de faire une présentation plus complète des espèces animales et végétales menacées de disparition ou dont la dynamique d'évolution est défavorable, ainsi que des espèces d'intérêt communautaire ou faisant l'objet d'un plan national d'action, de leurs habitats et de la façon dont ils sont pris en compte dans les aires protégées et de celles bénéficiant de dispositions contractuelles.

Paysage et patrimoine

La région est riche de paysages emblématiques de montagne : les grands massifs volcaniques de l'ouest de la région dont le volcan du Cantal (plus grand volcan d'Europe), les volcans d'Auvergne dont la chaîne des Puys, les Alpes, les grandes terres d'estives du Cézallier, des Monts du Cantal, de l'Aubrac, etc.

Quatre biens culturels sont inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco : le site historique de Lyon, la Grotte ornée du Pont d'Arc (Grotte Chauvet), trois édifices au titre des chemins de Saint-Jacques–

²³ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

²⁴ Les plans nationaux d'actions sont des documents d'orientation non opposables visant à définir les actions nécessaires à la conservation et à la restauration des espèces les plus menacées afin de s'assurer de leur bon état de conservation.

²⁵ Union internationale pour la conservation de la nature

de-Compostelle et les sites palafittiques ²⁶ autour des Alpes (vestiges d'établissements préhistoriques sur pilotis). La région compte 259 sites classés.

Le dossier mentionne que l'étalement urbain et le développement de l'activité logistique font peser sur ce patrimoine un risque de banalisation.

Ressource en eau

Le Rhône, la Loire, l'Allier, l'Isère, la Saône et l'Ain sont les cours d'eau structurants de la région. A l'ouest le réseau hydrographique est dense et ramifié. De nombreuses capacités de stockage, naturelles (glaciers) ou artificielles permettent de satisfaire les besoins en période estivale et d'apporter de l'eau dans les départements les plus au sud.

23 schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) ont été adoptés en région Auvergne-Rhône-Alpes et couvrent 58 % du territoire.

Onze masses d'eau souterraines sont en état quantitatif médiocre, soit 9 %, et 24 en état chimique médiocre, soit 19 %, dont 7 en état médiocre sur le plan à la fois quantitatif et chimique.

En lien notamment avec une agriculture de type extensif (élevage de montagne prépondérant), 99,4 % des eaux superficielles sont de qualité très bonne, bonne ou passable vis-à-vis des nitrates (95,5 % au niveau national), 39,7 % étant de qualité très bonne, bonne ou passable vis-à-vis des pesticides (29 % au niveau national). Bien que ces valeurs soient supérieures à la moyenne nationale l'état des masses d'eau demeure un enjeu majeur. 17 % de la région reste ainsi classée en zone vulnérable vis-à-vis de la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole, et 61 % en zone sensible à l'eutrophisation.

Le dossier indique que les sources d'alimentation proviennent à plus de 99 % des ressources souterraines. Cette donnée devrait être vérifiée, la figure reproduite ci-dessous mentionnant l'opposé. Les prélèvements sont principalement destinés au refroidissement industriel, et en immense majorité à celui des centrales nucléaires.

Prélèvements des eaux en millions de m ³			
	Eaux superficielles	Eaux souterraines	Total
Usages industriels	63	261	324
Eau potable	146	517	663
Irrigation	155	82	238
Total hors refroidissement	364	860	1 225
Refroidissement industriel (99% pour les centrales nucléaires)	11 548	52	11 600

Figure 3 : Prélèvements en eaux en région AURA en 2013 (source : dossier)

Le dossier mentionne que bien que la ressource en eau soit abondante en têtes de bassin versant, celle-ci subit une pression importante en particulier en hiver à la fois pour les activités de ski (neige de culture) et l'approvisionnement en eau potable d'une population multipliée par le tourisme.

Climat, air, énergie

En 2015, la consommation d'énergie finale de la région Auvergne-Rhône-Alpes représente 12,8 % de celle de la France, majoritairement (62 %) des produits non renouvelables (produits pétroliers et

²⁶ Ensemble de vestiges d'habitations lacustres préhistoriques présents autour des lacs et des marais des Alpes et aux abords de l'arc alpin (source : wikipédia)

électricité d'origine nucléaire). Les énergies renouvelables, dont 53 % d'origine hydraulique, couvrent 31 % de la production électrique.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) s'élèvent à 51,1 millions de tonnes équivalent (teq) CO₂ en 2015. Elles sont constituées à 76 % d'émissions d'origine énergétique et à 24 % d'émissions d'origine non énergétique dues essentiellement aux activités agricoles et industrielles. La moyenne régionale se situe à 6,5 teqCO₂/hab, inférieure à la moyenne nationale de 7,1 teqCO₂/hab.

Pour l'ex-région Rhône-Alpes, les émissions sont en baisse (-15 % entre 2005 et 2015), mais n'atteignent pas les objectifs fixés par son SRCAE (-29,5 % entre 2005 et 2020), alors que ce schéma s'appuyait sur l'objectif national de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'un facteur 4 (réduction des émissions de -75 % par rapport à 1990, soit -73 % par rapport à 2013), auquel s'est substitué depuis l'objectif de neutralité carbone. Pour l'ex-région Auvergne, le dossier relève une absence de données avant 2015, ce qui ne permet pas d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs du SRCAE Auvergne, et pose la question du suivi de la mise en œuvre de ce document, qui fixait des objectifs de réduction en 2020 par rapport à 2008.

791 communes abritant 63 % de la population se situent en zone sensible pour la qualité de l'air, autour des principaux pôles urbains, des grands axes de transport autoroutiers et des vallées alpines. En 2012, dans les huit plus grandes agglomérations de la région, la qualité de l'air mesurée par l'indice Atmo est jugée médiocre à très mauvaise près d'un jour sur cinq, et les seuils réglementaires, et *a fortiori* ceux de l'OMS, de concentrations en polluants sont régulièrement dépassés. Le transport routier est responsable de 55 % des émissions d'oxyde d'azote, de 17 % des émissions de particules et de 35 % des émissions de gaz à effet de serre (CO₂), alors qu'il consomme 30 % de l'énergie finale. Toutefois le bilan tend à s'améliorer sur les 10 dernières années, avec une réduction de la plupart des polluants : -21 % pour le dioxyde d'azote, -34 % pour les particules PM10²⁷, -50 % pour les particules PM2,5 depuis 2007.

Le dossier précise que des plans de protection de l'atmosphère ont été adoptés dans les agglomérations où sont observés des dépassements des seuils réglementaires liés aux niveaux d'oxyde d'azote et/ou aux particules fines, visées par un contentieux européen : l'agglomération de Lyon, la région grenobloise et la Vallée de l'Arve pour les particules PM10 et le NO₂, les agglomérations de Clermont-Ferrand et Saint-Etienne, le territoire de Moulins et la vallée du Rhône pour le NO₂.

L'exposition à l'ozone est particulièrement préoccupante dans la région, le dossier précisant notamment que l'objectif long terme (120 µg/m³ sur 8 h) est dépassé sur l'ensemble du territoire régional.

Déchets

La région a produit 33 millions de tonnes de déchets en 2015 dont 1 million de tonnes de déchets dangereux, 7,2 millions de tonnes de déchets non dangereux non inertes et 25 millions de tonnes de déchets inertes de chantiers. La production de déchets ménagers et assimilés (DMA) s'élève à 545 kg/hab/an (production inférieure à la moyenne nationale de 572 kg/hab/an). On constate une diminution des volumes produits de 0,2 % par an (- 1 % entre 2010 et 2015), insuffisante toutefois pour atteindre les objectifs fixés au niveau national (réduction de 10% des DMA en kg/hab/an entre 2010 et 2020).

²⁷ De l'anglais Particulate Matter (matières particulaires). PM10 : particules en suspension dans l'air dont le diamètre est inférieur à 10 micromètres, dites « respirables », elles incluent les particules fines, très fines et ultrafines et peuvent pénétrer dans les bronches. PM2,5 : particules en suspension dans l'air dont le diamètre est inférieur à 2,5 micromètres, elles incluent les particules très fines et ultrafines et pénètrent dans les alvéoles pulmonaires.

50 % des déchets non dangereux sont valorisés (recyclage ou compostage) avec une tendance à la hausse : +5 % entre 2010 et 2015.

Les infrastructures de traitement et de stockage sont bien réparties sur le territoire. La région exporte une partie de ses déchets mais traite également des déchets importés.

Le PRPGD est en cours de consultation des personnes publiques associées. Il sera soumis à l'enquête publique unique avec le Sraddet.

Ressources minérales

En 2017, la région a produit 45 millions de tonnes de matériaux, issus de 570 carrières et plateformes de recyclage (soit 10 % de la production nationale) avec de fortes disparités entre les parties est et ouest de la région (23 % en provenance du secteur auvergnat et 77 % rhône-alpin). La production est en baisse (-8,5 % entre 2014 et 2015). La région bénéficie d'un maillage de carrières particulièrement dense, la distance d'une carrière à l'autre est souvent inférieure à une trentaine de kilomètres.

En Auvergne-Rhône-Alpes, chaque habitant consomme 20 kg/jour de granulats (ce qui correspond pour la région à 58 millions de tonnes en une année). Il y a donc un écart entre la production et les besoins de 13 millions de tonnes par an, contrairement à ce qu'indique le document qui soutient que l'ensemble des matériaux utilisés au niveau régional (constructions, industries, agriculture) provient du territoire. Selon le dossier, en considérant une stabilisation des besoins en matériaux au cours des prochaines années « *la région ne serait plus autosuffisante en granulats dès 2016-2017 au regard des autorisations actuelles* ». Or l'augmentation de la population et les perspectives de développement d'infrastructures routières ou ferroviaires devraient entraîner une augmentation des besoins. Ces éléments purement qualitatifs et contradictoires ne permettent pas de décrire avec précision la situation actuelle et future. Le schéma régional des carrières, en cours d'élaboration, doit permettre d'apporter une vision prospective chiffrée sur l'évolution des besoins par type de matériaux (roches massives, granulats alluvionnaires...) et les secteurs potentiels d'extraction.

L'Ae recommande de reprendre l'analyse relative aux ressources minérales et en particulier de présenter les besoins en matériaux par secteur géographique, à l'échéance du Sraddet, ainsi que les dispositions mises en œuvre pour réduire les consommations, puis d'évaluer de façon précise les potentialités des installations actuellement autorisées et les nouvelles sources d'approvisionnement susceptibles d'être privilégiées.

Risques naturels et technologiques

La région est exposée à la plupart des risques naturels : inondation, mouvements de terrain, séismes, feux de forêt et avalanches. Hors séisme, 87 % des communes de la région sont concernées par au moins un de ces risques et 63 % sont concernées par au moins 2 types de risque. Le risque inondation concerne à lui seul 77 % des communes, soit plus de 2,5 millions d'habitants. Ces chiffres sont systématiquement comparés à la moyenne nationale²⁸.

Le changement climatique entraîne une augmentation des risques, du fait d'occurrences plus nombreuses d'épisodes extrêmes tels les sécheresses, pluies diluviennes, etc. Le phénomène se traduit dans les zones de montagne par une remontée des glaciers modifiant les conditions d'érosion et la fonte du permafrost provoquant une recrudescence des éboulements en altitude durant les étés chauds.

²⁸ Ces données mériteraient d'ailleurs d'être vérifiées, le tableau concerné indiquant notamment que 98,6 % des communes françaises sont soumises au risque d'inondation, mais que seules 57 % le sont dans la région.

Les risques technologiques sont également très présents : transport de matières dangereuses, rupture de barrage et de digue, risque industriel, risques nucléaire et minier.

La situation est bien décrite et est illustrée par des tableaux précisant le nombre de communes concernées pour chaque type de risque. Le dossier ne présente par contre pas d'estimation des populations concernées.

L'Ae recommande de compléter le volet « risques naturels et technologiques » par une estimation des populations concernées par chaque type de risque.

Bruit

La population est particulièrement exposée au bruit. Une étude pilotée par l'agence régionale de santé (ARS) en 2018 permet d'estimer à 300 000 les habitants potentiellement exposés à des niveaux de bruit dépassant les valeurs limites, soit un peu moins de 4 % de la population régionale. Les communes concernées se concentrent principalement le long des grands axes routiers et ferroviaires de la région et à proximité des aéroports.

Le dossier fournit la cartographie des infrastructures faisant l'objet d'un classement sonore selon l'article L.571-10 du Code de l'environnement. Il fait également référence aux cartes de bruit stratégiques (CBS) et aux plans de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) qui comportent une évaluation du nombre de personnes exposées à un niveau de bruit excessif et identifient les sources des bruits dont les niveaux devraient être réduits. Etablis en 2008, les CBS et PPBE devaient être révisés et publiés pour le 30/06/2017 au plus tard. Le dossier ne dit pas si cela a été effectivement réalisé. Il s'agit d'une source riche d'informations dont les données ne sont pas exploitées dans l'état des lieux.

2.1.2 Scénario au fil de l'eau

Pour chacune des thématiques environnementales, le dossier qualifie l'état actuel, la tendance constatée jusqu'à ce jour, l'évolution attendue sans Sraddet et la capacité du Sraddet à influencer sur le phénomène. Un tableau de synthèse permet de dégager une vision globale de la situation (voir figure 4 ci-après).

La consommation d'espace, la biodiversité, la qualité de l'air, l'ambiance sonore et la pollution des sols sont considérés dans une situation critique. La qualité de l'eau, le domaine des risques naturels et technologiques et les ressources énergétiques sont considérés « *en meilleur état* ».

La caractérisation de l'état actuel des émissions de GES comme « bonne » n'est pas cohérente avec les données historiques et les prévisions d'évolution du territoire : les objectifs du SRCAE en termes d'émissions de gaz à effet de serre ne sont d'ores et déjà pas respectés, alors qu'ils doivent être réactualisés dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie bas carbone. Dans un contexte d'accueil de nouvelles populations, d'accroissement des distances domicile/travail et compte tenu des projets de création de nouvelles infrastructures, l'écart avec les objectifs nationaux devrait s'amplifier dans le temps. Il est peu probable que le scénario sans Sraddet se traduise par une stabilisation de la situation.

La situation en termes de ressources minérales, comme déjà souligné dans le paragraphe 2.1.1, n'est pas décrite de façon précise et ne prend pas en compte les hypothèses d'accroissement de population et de création d'infrastructures nouvelles. Il semble donc optimiste d'imaginer une tendance à l'amélioration sans Sraddet.

Thématique	État actuel	Dynamique passée	Scénario sans SRADDET	Leviers du SRADDET
Consommation d'espace		⇒	⇒	++
Milieux naturels/Biodiversité		↗	↗	++
Eau	 qualitatif	↗	⇒	+
	 quantitatif	↗	↗	+
Paysages et patrimoine		↗	↗	+
Ressources minérales		⇒	↗	+
Déchets		↗	↗	++
Risques		⇒	↗	+
Énergie		↗	⇒	++
GES		↗	⇒	+
Qualité de l'air		↗	⇒	++
Ambiance sonore		↗	↗	+
Pollution des sols		↗	⇒	+

Figure 4 : Synthèse des tendances évolutives (source : dossier)

Le scénario au fil de l'eau identifie les tendances de fond, en faisant référence de façon très générale aux cadres nationaux relatifs aux politiques prioritaires de l'État dans le domaine de l'environnement et aux documents de planification qui en découlent. Il n'émet pas d'hypothèse sur les évolutions attendues avec ou sans mise en œuvre des politiques nationales, et se limite à évaluer la capacité du Sraddet à influencer sur les thématiques (leviers du Sraddet).

L'Ae recommande de produire un scénario de référence précisément appuyé sur des données quantitatives, tenant compte de manière réaliste des inflexions espérées du fait des orientations données au niveau national et européen, permettant de réellement apprécier les plus-values attendues du Sraddet.

2.1.3 Territorialisation des enjeux

Le Sraddet identifie, de façon pertinente, neuf unités fonctionnelles territoriales qui réunissent des enjeux environnementaux par grand ensemble géophysique : vallée du Rhône, vallées urbanisées, grandes métropoles, territoires ruraux, agglomérations, parcs naturels régionaux, continuités écologiques régionales, têtes de bassin versant et secteurs de montagne. Pour chaque unité les enjeux sont pondérés selon une échelle allant de 1 (faible) à 3 (important).

Enjeux environnementaux	Ressource espace	Énergie	Milieux naturels/biodiversité	Climat (GES)	Qualité de l'air	Déchets	Risques	Eau	Paysage et patrimoine	Nuisances sonores	Sites et sols pollués	Ressources minérales
Vallée du Rhône	2	2		3	3	3	3	3	2	3	2	2
Les vallées urbanisées	2	3		2	3	2	3	2	3	3	1	2
Les agglomérations	3	3	2	2	2	3	1	2	2	3	1	3
Les grandes métropoles	2	3		3	3	2	2	1		3	1	2
Territoires ruraux	2	3		3			2	3			1	
Têtes de bassin versant			3					3				
Secteurs de montagne	1	3	3	2			2	1	2			
PNR	3	3	2						1			

Figure 5 : Hiérarchisation des enjeux par unité fonctionnelle (source : Dossier)

Le dossier ne mentionne pas ce que signifie, dans ce tableau, l'absence de pondération pour certains croisements unité territoriale/enjeu environnemental. Il est par exemple discutable de ne pas mentionner d'enjeu de biodiversité dans les secteurs urbanisés ou encore de considérer que la question des déchets, du patrimoine et du paysage ne concerne pas les territoires ruraux.

Le document fait également une analyse spécifique des secteurs « susceptibles d'être impactés par le Sraddet », en particulier par les projets d'infrastructures routières ou ferroviaires soutenus par la région (y compris en l'absence de soutien de l'État), dont l'accès au tunnel Lyon-Turin, le contournement ferroviaire de Lyon, la ligne à grande vitesse Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon, ou la liaison autoroutière Lyon-Saint Étienne.

La territorialisation est utilisée dans le cadre de l'évaluation environnementale, notamment afin de définir des mesures d'évitement, de réduction et de compensation associées. Elle ne trouve toutefois pas d'écho dans le rapport d'objectifs ni dans le fascicule des règles.

L'Ae recommande de préciser si les unités fonctionnelles sont ou ont vocation à être prises en compte par le rapport d'objectifs et le fascicule des règles, et de définir le cas échéant des modalités de territorialisation fine des objectifs et des règles du Sraddet, ainsi que le cas échéant les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation associées.

2.2 Articulation du Sraddet avec les autres plans et programmes

L'analyse distingue les plans et programmes avec lesquels le Sraddet doit être compatible (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et plan de gestion des risques d'inondation du bassin Rhône-Méditerranée) de ceux qu'il doit prendre en compte.

Elle liste également des documents spécifiques à prendre en compte : « schémas interrégionaux d'aménagement et de développement des massifs alpins » (SIMA) et chartes des parcs nationaux, ce qui n'appelle pas de commentaire particulier.

2.2.1 Le Sdage et le plan de gestion des risques inondation (PGRI)

La région est concernée par trois Sdage et trois PGRI : Rhône-Méditerranée, Loire-Bretagne et Adour-Garonne.

Pour chaque orientation fondamentale (OF) de chacun des trois Sdage l'analyse cible les objectifs et les règles du Sraddet qui contribuent à une meilleure gestion de l'eau. L'évaluation en déduit dans

cette logique que le Sraddet est bien compatible avec les orientations des trois Sdage. L'analyse de l'articulation avec les trois PGRI procède de la même méthode, les objectifs cités étant ceux visant à limiter le risque inondation en préservant certains espaces de l'urbanisation. La règle n°38 encourage les documents d'urbanisme à identifier les cours d'eau issus de la trame bleue, leurs espaces de mobilité et leurs espaces de bon fonctionnement ou à défaut un espace de part et d'autre du cours d'eau.

Ces analyses sont de fait incomplètes et ne permettent pas de vérifier que d'autres objectifs et règles ne seraient pas en contradiction avec les dispositions de ces documents de rang supérieur. Ce défaut d'approfondissement paraît particulièrement préjudiciable à une analyse fine des enjeux liés notamment au risque d'inondation et à la gestion quantitative de l'eau, vis-à-vis desquels le Sraddet peut constituer un levier.

L'Ae recommande de mener l'analyse de compatibilité des Sdage et des PGRI sur l'ensemble des objectifs et règles du Sraddet.

2.2.2 Les plans/programmes à prendre en compte

Les orientations nationales pour la trame verte et bleue (ONTVB)²⁹

Le Sraddet a intégré le SRCE d'Auvergne adopté le 7 juillet 2015 et celui de Rhône-Alpes adopté le 16 juillet 2014, qui eux-mêmes ont dû prendre en compte les ONTVB et les choix faits dans les deux SRCE ont été strictement repris dans le rapport d'objectifs.

La stratégie nationale bas carbone (SNBC), la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et le plan national de réduction des émissions des polluants atmosphériques (PREPA)

Pour ces trois documents, le rapport environnemental propose des analyses qualitatives en lien avec les engagements nationaux et internationaux. L'Ae relève que le Sraddet est comparé à juste titre à la SNBC révisée en 2018, qui vise la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Toutefois, la comparaison est rendue particulièrement complexe par le fait que le Sraddet retient pour ses objectifs des horizons de temps ou années de référence différents de ceux des objectifs nationaux :

- Les objectifs de réduction des émissions de polluants atmosphériques sont fixés par le Sraddet en 2030 par rapport à l'année de référence 2015, alors que le PREPA fixe ses objectifs en 2024, 2029 et après 2030 par rapport à l'année de référence 2005 ;
- Les objectifs de réduction des consommations d'énergie sont fixés par le Sraddet en 2030 par rapport à l'année de référence 2015, alors que le projet de PPE révisé en cours de concertation et la loi pour la transition énergétique et la croissance verte (LTECV) fixent des objectifs par rapport à 2012 ;
- Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Sraddet sont fixés par le Sraddet en 2030 par rapport à l'année de référence 2015, alors que les engagements français sont pris par rapport à l'année de référence 1990.

En l'absence de point de comparaison applicable, le rapport environnemental ne parvient pas à démontrer la prise en compte par le Sraddet de ces documents.

L'Ae recommande de retenir, pour les comparaisons et analyses de cohérence requises, l'objectif de neutralité carbone auquel la France s'est engagée.

²⁹ Article L.371-2 du code de l'environnement.

L'Ae recommande de comparer les objectifs du Sraddet à ceux des plans et programmes nationaux dans le domaine de l'air, de l'énergie et du climat sur la base des années de référence choisies dans ces documents, et le cas échéant d'en déduire des mesures adaptées afin de corriger les trajectoires.

Les documents d'aménagement transfrontaliers et interrégionaux

La région Auvergne-Rhône-Alpes a comme caractéristique majeure d'être frontalière avec la Suisse, pays non membre de l'Union européenne. L'Ae avait relevé dans son avis³⁰ de cadrage préalable « *L'économie de la zone frontalière est largement dépendante de Genève, cette zone constituant une part importante de son agglomération. La dynamique de l'état initial sur ce secteur ne peut donc être analysée qu'en lien étroit avec un « état initial de l'environnement » de l'agglomération de Genève, en identifiant tout particulièrement les mêmes indicateurs, d'état et de pression, de part et d'autre de la frontière, leurs différences significatives et les flux et échanges entre la partie française et la partie suisse. De surcroît, pour pouvoir évaluer les leviers du Sraddet sur les différentes politiques publiques et leur portée environnementale, il serait utile de rappeler les outils de gouvernance interrégionale (plan Rhône, schémas de massif) et transfrontalière (avec l'Italie et avec la Suisse), notamment pour évaluer leur rôle, en synergie ou comme frein, pour la réalisation des objectifs du Sraddet* ».

Le document aborde succinctement ces sujets d'articulation interrégionale ou transfrontalière, le renforcement des échanges transfrontaliers étant renvoyé à l'échéance 2030, sans préciser les objectifs intermédiaires et les moyens mobilisés pour y parvenir.

Il n'aborde pas la question de l'articulation avec les Sraddet des régions voisines.

L'Ae recommande de préciser selon quel processus la région AURA prévoit d'assurer la cohérence avec les Sraddet régionaux limitrophes ainsi qu'avec les outils de gouvernance transfrontaliers.

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le Sraddet a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

Cette question est abordée sous l'angle de l'approche environnementale intégrée, sans fournir de réelle analyse des variantes envisagées lors du processus de co-construction. Il convient toutefois de souligner la qualité de la présentation du processus itératif mené, et en particulier la façon dont l'évaluation environnementale a pu faire évoluer le Sraddet.

La façon dont les objectifs environnementaux, les règles et la prise en compte de l'environnement ont évolué entre les différentes versions du Sraddet est quantifiée et présentée sous forme d'histogrammes établis après une analyse multi-critères des incidences. Le profil environnemental a progressé particulièrement pour les thématiques énergie, espace, biodiversité, GES, déchets et qualité de l'air. Elle a augmenté faiblement pour l'eau, les nuisances sonores et les sites et sols pollués, ce qui est cohérent avec l'affirmation portée par le document que le Sraddet dispose de peu de leviers d'actions dans ces domaines.

Le document précise que suite aux concertations, le conseil régional a retenu trente enjeux principaux concernant les 12 thématiques précédemment sélectionnées³¹. Le niveau de priorité de chacun des enjeux tient compte de la capacité du Sraddet à définir des leviers d'action permettant

³⁰ Avis délibéré n°2018-86 de l'Autorité environnementale pour le cadrage préalable du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de la région Auvergne-Rhône-Alpes

³¹ La méthode de hiérarchisation de ces objectifs est originale, mais peut être sujette à débat : ainsi, en plus de critères purement objectifs, cette hiérarchisation inclut également une pondération selon la perception de l'enjeu par les différents acteurs.

d'agir positivement. Sont qualifiées de prioritaires les enjeux relatifs aux thématiques énergie, ressource espace, et biodiversité et continuités écologiques, de forts ceux relatifs au climat, aux déchets et à la qualité de l'air, de moyens ceux concernant l'eau, les paysages, le patrimoine et les risques, et de faibles les nuisances sonores, la pollution des sols et les ressources minérales.

Par ailleurs sont définis cinq enjeux environnementaux intégrés : « une gestion économe du foncier, par une moindre consommation et la construction de la ville sur la ville », « la préservation, la valorisation et l'amélioration des continuités écologiques de la biodiversité, des paysages et des terres agricoles », « une gestion durable, maîtrisée et intégrée des ressources naturelles que sont l'eau, l'air, les terres et les matières minérales pour assurer leur qualité et leur durabilité », « l'atténuation et l'adaptation au changement climatique », « la concrétisation de la transition énergétique et de transition du territoire vers l'économie circulaire ».

Il est procédé à une analyse de cohérence entre enjeux et règles du fascicule ainsi qu'une analyse des incidences de chacun des dix objectifs stratégiques par enjeu. Par contre la notion d'enjeux intégrés n'est pas reprise dans l'évaluation.

Outre le fait que le document ne constitue pas un examen de variantes, les analyses des incidences attendues du Sraddet sur les différents enjeux ne conduisent pas à l'établissement de priorités entre les objectifs et n'illustrent pas la façon dont la rédaction des règles et des objectifs a pu évoluer.

L'Ae recommande de présenter, pour chaque règle et objectif, les éventuelles variantes étudiées et les raisons ayant conduit à les retenir.

2.4 Incidences environnementales du Sraddet, mesures d'évitement, de réduction et de compensation

2.4.1 Analyse des incidences des objectifs et règles du Sraddet

L'état des lieux a permis d'identifier trente enjeux principaux. Ceux-ci sont, dans un premier temps, croisés avec chacun des éléments évalués selon un système de notation détaillé dans le document, et qui prend en compte l'impact de l'objectif (ou de la règle) et sa portée opérationnelle. Cette analyse matricielle est également agrégée par thématique environnementale afin d'évaluer la plus-value environnementale du Sraddet dans son ensemble.

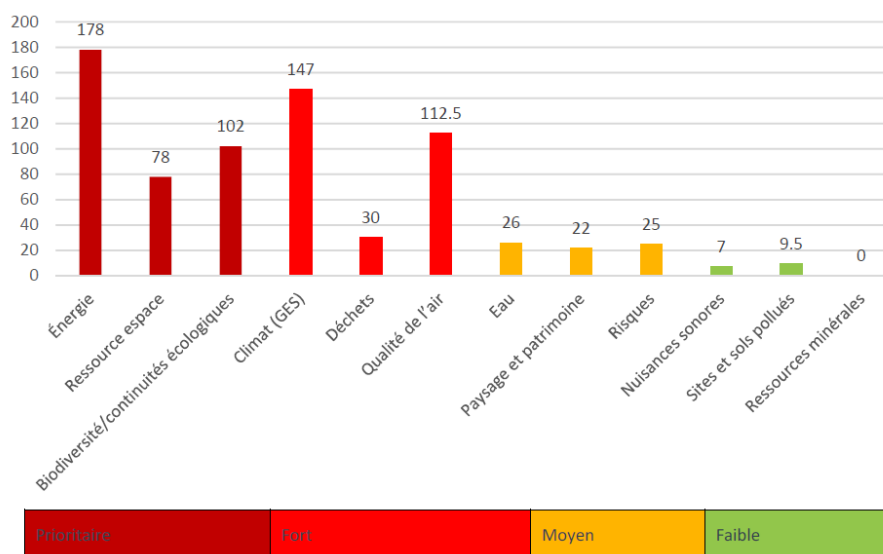


Figure 6 : Profil environnemental du Sraddet, dans sa version présentée à l'Ae. Les couleurs représentent le niveau d'enjeu pré-identifié par thématique. L'ordonnée représente un score, défini par la méthodologie d'évaluation environnementale, mesurant les bénéfices environnementaux (source : dossier)

La méthodologie est assez complexe pour une approche initiale essentiellement à dire d'expert, mais elle permet de facilement hiérarchiser les effets positifs et négatifs du Sraddet. Le résultat est illustré par des graphiques qui permettent d'apprécier aisément la graduation de la plus-value environnementale.

La consommation d'espaces et les déchets apparaissent comme des thématiques où le Sraddet a relativement peu d'effets au regard de l'enjeu identifié, alors qu'il intègre des leviers forts dans ces domaines.

2.4.2 Analyse des secteurs susceptibles d'être impactés, mesures ERC

Le dossier présente dans un second temps une analyse complète des secteurs susceptibles d'être affectés par le Sraddet, en évaluant successivement les effets sur les différentes unités fonctionnelles territoriales définies (Cf. § 2.1.3). Cette analyse débouche, pour chaque unité, sur un grand nombre de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation, « *établies en complément des mesures apportées par le Sraddet* »³².

Le schéma ne reprend pas ces mesures et ne donne aucune indication de la manière dont il compte y donner suite.

L'Ae recommande de prendre en compte les mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées par l'évaluation environnementale en les déclinant à l'échelle de chaque unité fonctionnelle territoriale.

Une analyse succincte des impacts prévisibles des grands projets d'infrastructures inscrits au Sraddet est également présentée, ainsi qu'une analyse des effets cumulés du Sraddet avec la stratégie environnementale du Grand Genève. Elle ne prend cependant pas en compte les autres grands projets d'aménagement du territoire (développement de la plaine de Saint Exupéry, vallée mondiale de la gastronomie, par exemple)

L'Ae recommande d'évaluer les impacts potentiels de l'ensemble des grands projets d'aménagement du territoire et d'en déduire, le cas échéant, des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation adaptées.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

L'analyse des incidences au titre du réseau Natura 2000 rappelle les règles dont s'est doté le Sraddet en faveur de la biodiversité : préservation des réservoirs de biodiversité et des continuités écologiques, considérant qu'elles assurent la sauvegarde de l'ensemble des sites du réseau dans la région.

Elle examine ensuite les huit grands projets majeurs d'infrastructures (Cf. §3.2.1) soutenus par la Région et considère que trois seulement sont susceptibles d'avoir des impacts sur un ou plusieurs sites Natura 2000. Il s'agit des accès français au tunnel transfrontalier du Lyon-Turin, du contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise, et de la ligne nouvelle à grande vitesse Paris – Orléans – Clermont-Ferrand – Lyon (dite « POCL »). En réalité, les incidences de ce troisième projet ne sont, pour ce premier exercice du Sraddet, pas analysés, au motif que le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) du 30 janvier 2018³³ considère qu'« *il est pertinent, au moins jusqu'à un éventuel réexamen dans dix ans de la question, de ne pas poursuivre les études du projet*

³² On peut citer des mesures visant à proposer des objectifs chiffrés de consommation d'espace, à intégrer une zone de retrait le long des cours d'eau, à identifier les puits de carbone, à prioriser l'installation des sites photovoltaïques sur des surfaces artificialisées ou des sols pollués, etc.

³³ [Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir.](#)

Paris–Clermont Ferrand–Lyon ». Pour l'Ae, cet argument est difficilement recevable dans la mesure où la Région a décidé que ce projet reste inscrit au Sraddet³⁴.

Pour les deux autres projets, il est souligné qu'ils ne devraient être mis en œuvre qu'après 2030, et donc n'entraîneront aucun impact à l'échéance du Sraddet. Le dossier liste toutefois les sites susceptibles d'être impactés.

La règle n°9 du Sraddet impose aux documents d'urbanisme la réservation du foncier nécessaire à la réalisation de l'ensemble des projets stratégiques soutenus par la région, ou entrant dans l'exercice de ses compétences comme les lycées, ce qui suppose que des fuseaux d'étude sont déjà connus.

In fine l'évaluation environnementale se limite à proposer des recommandations très générales visant à encadrer les futurs travaux d'infrastructure.

L'Ae recommande de proposer des éléments de cadrage pour l'élaboration des évaluations des incidences Natura 2000 des projets d'aménagement du territoire retenus par le Sraddet (projets majeurs à vocation économique ou touristique et grands projets d'infrastructures notamment).

2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique est bien illustré et reprend fidèlement le contenu du rapport environnemental.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis

3 Prise en compte de l'environnement par le Sraddet

La Région a fait le choix d'un document assez peu prescriptif, dans le but de laisser aux acteurs une liberté importante pour sa déclinaison locale. La règle n°1 du Sraddet traduit ce parti pris : « Règle générale sur la subsidiarité Sraddet/SCoT », qui précise que « *tout en prenant en compte les obligations suprarégionales ou nationales qui s'imposent à lui, [le Sraddet] s'attache d'une part à ne pas ajouter de normes supplémentaires inutiles ou inapplicables car trop générales, et d'autre part à s'appuyer sur les documents de planification de rang inférieur pour décliner efficacement sa stratégie* ».³⁵

Il en résulte des objectifs et des règles *a priori* peu susceptibles d'apporter de réelles avancées environnementales :

- les objectifs et les règles sont formulés en usant de verbes très généraux et peu prescriptifs (favoriser, encourager, proposer, promouvoir, inciter, ...) ; en particulier, l'ensemble des objectifs est formulé de la sorte « *Pour ce faire, à l'horizon 2030, il conviendra de : ...* ». Outre le caractère peu affirmatif de ce terme, la mention de l'horizon 2030 donne un caractère de non-immédiateté aux objectifs, alors que certains doivent être mis en œuvre dès maintenant, ou le sont même déjà³⁶ ;

³⁴ Le dossier indique : « *c'est une infrastructure essentielle pour le désenclavement de la partie Ouest du territoire de la région Auvergne–Rhône–Alpes et pour renforcer les relations entre ses métropoles. POCL est un projet de long terme qui n'exclut pas l'amélioration à très court terme de la liaison actuelle entre Paris et Clermont–Ferrand.* »

³⁵ Le rapport d'objectifs précise également que « *le choix a été fait de proposer un Sraddet, certes prescriptif dans l'esprit de la loi, mais respectueux des compétences des acteurs locaux. C'est pourquoi le nombre de règles inscrites dans le fascicule des règles générales [...] est volontairement limité* »

³⁶ À titre d'exemple, la formulation « *À l'horizon 2030, il conviendra de veiller à la préservation des milieux humides d'exception rencontrés en Auvergne–Rhône–Alpes et de conserver la superficie et la fonctionnalité des zones humides* » apparaît impropre, s'agissant déjà d'obligations réglementaires.

- un nombre important des objectifs retenus dans le document d'orientation ne sont que la reprise des règles nationales sans valeur ajoutée particulière ;
- l'absence de cible concrète pour la plupart des objectifs conduit à s'interroger sur le niveau d'ambition recherché, sur un plan économique, social ou environnemental.
- les règles sont presque exclusivement qualitatives. Ni celles-ci ni les objectifs ne font état d'un calendrier ou d'un soutien financier, ce qui réduit significativement la portée réelle des intentions affichées ;
- le projet de Sraddet ne porte une vision du territoire qu'à l'échéance 2030, sans présenter une projection à un horizon plus lointain³⁷. L'Ae estime que le Sraddet devrait également fixer des objectifs pour 2050 et une trajectoire pour y aboutir. Elle rappelle que l'article L.4251-1 du CGCT doit fixer des objectifs de moyen et long terme, et que l'article R.4251-5 mentionne plus spécifiquement que « *les objectifs quantitatifs de maîtrise de l'énergie, d'atténuation du changement climatique, de lutte contre la pollution de l'air sont fixés par le schéma à l'horizon de l'année médiane de chacun des deux budgets carbone les plus lointains adoptés en application des articles L. 222-1-A à L. 222-1-D du code de l'environnement et aux horizons plus lointains mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie* », ce qui correspond dans certains cas à l'horizon 2050.

De manière générale, si certains objectifs proposés par le Sraddet paraissent relativement ambitieux, le dossier ne parvient pas toujours à démontrer comment les règles et mesures prévues permettront de les atteindre³⁸.

3.1 Gouvernance

La bonne mise en œuvre du Sraddet passe en premier lieu par la déclinaison de ses dispositions par l'ensemble des structures de la Région, sous sa tutelle ou à la gouvernance desquelles elle participe, ainsi que par l'ensemble des structures régionales de l'État, dès lors que l'État approuve formellement le schéma. En particulier, la bonne réalisation des orientations dépend des moyens qui y sont affectés. Le Sraddet devrait également trouver sa traduction dans le prochain contrat de plan État-Région.

Le rapport préconise d'accompagner la création d'une gouvernance pour l'articulation des plans de déplacement urbains (PDU), et la coopération des acteurs sur les pôles d'échange stratégiques. Il fait également référence à la nécessité de renforcer l'animation des acteurs locaux en matière de mobilité. C'est le syndicat mixte de transports pour l'aire métropolitaine lyonnaise (SMT AML), auquel participe la région qui est pressenti pour assurer la coordination des actions au niveau de l'aire métropolitaine lyonnaise, la Région s'engageant à accompagner par ailleurs les réflexions des territoires ruraux.

Un objectif est consacré à la mise en place d'instances de gouvernance afin de piloter les sujets climat, énergie, qualité de l'air, déchets et biodiversité, en s'appuyant sur les instances thématiques déjà existantes.

Enfin il est envisagé la mise en place d'une gouvernance multi partenariale pour l'accompagnement des grands projets, en partie sous forme de contractualisation.

³⁷ La réglementation indique que le Sraddet doit fixer des objectifs à moyen et long termes

³⁸ En particulier, dans le domaine « climat-air-énergie », aucune analyse n'est produite afin de vérifier que les règles envisagées permettront d'atteindre les objectifs chiffrés du rapport d'objectifs.

Au-delà de ces dispositifs d'accompagnement thématiques, il n'est pas prévu d'instance de gouvernance centrée sur l'animation et la mise en œuvre du Sraddet. Il n'est pas non plus prévu que les espaces de dialogue institués pour l'élaboration du Sraddet soient prolongés.

L'Ae recommande de fixer un délai pour la prise en compte du Sraddet par les opérateurs territoriaux régionaux, d'explicitier les moyens et engagements propres de la Région pour la mise en œuvre des différents objectifs et de fixer les grands axes de la gouvernance associant les acteurs du territoire ainsi que l'État.

3.2 Approche thématique

3.2.1 Consommation d'espace, urbanisme

Le Sraddet inscrit ses actions dans une approche globale de préservation du foncier à travers plusieurs objectifs³⁹ et règles associées. Toutefois aucune règle ne fixe d'objectif chiffré de réduction de la consommation foncière, ce qui en réduit fortement la portée, dans un contexte de consommation foncière très importante et d'objectif fixé par le plan national biodiversité adopté à l'été 2018 d'absence d'artificialisation nette en 2030. La feuille de route « pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » mentionne également un objectif d'absence d'artificialisation nette en 2050⁴⁰.

L'Ae note que la demande de cadrage préalable indiquait que « *la Région entend réduire de 50 % la consommation d'espace, en privilégiant au préalable l'étude des capacités de densification/mutation, donc en privilégiant d'abord le recyclage du foncier avant la consommation de nouveaux espaces non artificialisés* ». Le dossier n'explique pas les raisons du retrait de cette intention initiale.

L'Ae estime nécessaire de rétablir un objectif chiffré de réduction de la consommation d'espace. Elle note que le rapport environnemental propose, en tant que mesure de réduction, que « *si l'extension hors de la tache urbaine se justifiait, les territoires devraient s'assurer :*

- *de réduire au moins par deux la consommation d'espace sur leur territoire ;*
- *de limiter ces extensions afin de rester en deçà de 37 m² par nouvel habitant d'espaces naturels ou agricoles consommés. »*

L'Ae recommande d'ajouter une règle, au besoin territorialisée, imposant un objectif chiffré de réduction de la consommation d'espace, à l'horizon 2030 et à l'horizon 2050, et de présenter la trajectoire pour y parvenir.

Afin de contribuer à une moindre consommation de foncier, les objectifs font systématiquement référence à l'utilisation des friches, pour le renouvellement urbain, la création de ZAC, les plateformes logistiques, la production des ENR, la gestion des déchets voire la renaturation pour constituer des surfaces de compensation à fort potentiel environnemental. Le Sraddet pourrait renforcer ce levier en liant toute consommation de nouveaux espaces au recyclage de friches existantes.

³⁹ Objectif 1.8 « Rechercher l'équilibre entre les espaces artificialisés et les espaces naturels, agricoles et forestiers dans et autour des espaces urbanisés » ; Objectif 3.1 « Privilégier le recyclage du foncier à la consommation de nouveaux espaces » ; Objectif 3.3 « Préserver et valoriser les potentiels fonciers pour assurer une activité agricole et sylvicole viable, soucieuse de la qualité des sols, de la biodiversité et résiliente face aux impacts du changement climatique » ; Objectif 3.6 « Limiter le développement de surfaces commerciales en périphérie des villes en priorisant leurs implantations en centre-ville et en favorisant la densification des surfaces commerciales existantes. »

⁴⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources.

Il semblerait que les éléments de connaissance sur les surfaces envisagées pour les différents usages ne soient pas disponibles. La règle 3.1 « *privilégier le recyclage du foncier à la consommation de nouveaux espaces* » engage à recenser les friches existantes à l'échelle des SCoT et/ou des établissements publics de coopération intercommunale, au sein d'une liste de recommandations portant sur d'autres sujets et sans préciser d'échéance. Il conviendrait de souligner le caractère important de cette mesure.

L'Ae recommande de renforcer les objectifs en matière de réutilisation des friches, en liant toute nouvelle artificialisation à la réalisation d'inventaires identifiant leurs potentiels ainsi qu'à des objectifs clairs de recyclage.

La règle n°9 impose aux cibles du Sraddet de « *faire évoluer ou adapter les règles de planification et d'urbanisme pour rendre possible la réalisation des projets telle que définie par la Région, et/ou réserver et préserver les fonciers stratégiques nécessaires à la réalisation des projets.* » Les projets cités sont des projets à vocation économique ou touristique (développement de la plaine de Saint-Exupéry, Inspira, vallée mondiale de la gastronomie, etc.), des grands projets d'infrastructures de transport (accès français au tunnel transfrontalier du Lyon-Turin, contournement ferroviaire de Lyon, POCL, nouvelle liaison autoroutière entre Saint-Etienne et Lyon, etc.) et des projets sous compétence régionale (développement de lycées, de gares routières, etc.).

L'Ae considère que cette règle est susceptible d'impacts environnementaux majeurs, y compris par report d'urbanisation induite des zones gelées vers des secteurs à sensibilité environnementale forte. Le maintien éventuel de cette règle imposerait en tout état de cause une analyse environnementale très précise des secteurs réellement susceptibles d'être affectés, ainsi que d'importantes mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

Elle note également que l'issue de certains de ces projets n'est pas garantie (POCL, Cf. §2.5), certains ayant même été abandonnés par l'État (Autoroute A45 entre Saint-Etienne et Lyon⁴¹). Au-delà, le fondement juridique mériterait d'être expertisé puisqu'elle est liée à la reconnaissance de l'utilité publique de ces projets.

La notion de faire « *évoluer ou adapter les règles de planification* » mériterait en outre d'être précisée, notamment au regard des secteurs affectés par des servitudes en vigueur, et en particulier celles liées à la prévention des risques naturels ou technologiques.

L'Ae recommande de supprimer la règle du Sraddet relative à la préservation du foncier pour les projets stratégiques (règle n°9), ou, à défaut, de procéder pour chaque projet à une analyse précise de ses impacts environnementaux potentiels, directs et indirects, et de prévoir dans la règle les mesures d'évitement, de réduction et de compensation adaptées.

3.2.2 Energie, climat

Réduction de la consommation d'énergie

L'action 3.8 du SRADDET fixe des objectifs chiffrés de réduction des consommations d'énergie, entre 2015 et 2030, déclinés par secteur d'activité, avec un objectif global de réduction de 15 % d'ici à 2030.

⁴¹ Communication officielle de la ministre en charge des transports et de la mobilité Elisabeth Borne en octobre 2018.

Secteur	Résultats sectoriels en 2030 par rapport à 2015	Part de la consommation énergétique du secteur en 2030
Bâtiment résidentiel	- 23 % sur la consommation - 30 % consommation par habitant - 37 % de chauffage par m ²	28 %
Bâtiment tertiaire	- 12 % sur la consommation	17 %
Industrie	- 3 % sur la consommation	22 %
Mobilité	- 15 % sur la consommation	32 %
Agriculture	- 24 % sur la consommation	1 %
AU GLOBAL	- 23 % de consommation par habitant - 15 % de consommation globale	100 %

Figure 7 : objectifs de réduction de la consommation d'énergie

Le dossier n'explique pas sur quelles hypothèses a été construit ce scénario, mentionnant seulement qu'il été réalisé en lien avec l'agence régionale Auvergne-Rhône-Alpes Energie Environnement (AURA-ee). Ceci ne permet pas de le situer au regard des engagements nationaux, ni de réellement évaluer la fiabilité des objectifs fixés. Par ailleurs, « l'effort » demandé au secteur industriel apparaît relativement faible, sans que le dossier ne le justifie.

L'Ae recommande de présenter la manière dont le scénario de réduction des consommations énergétiques a été élaboré, en expliquant notamment les objectifs de réduction attribués aux différents secteurs.

Ces objectifs devront être intégrés dans les PCAET qui seront adoptés après le Sraddet et les documents d'urbanisme devront les prendre en compte.

Développement des énergies renouvelables

Le Sraddet présente des objectifs relativement ambitieux de développement des énergies renouvelables, en proposant d'en augmenter de 54 % la production entre 2015 et 2030. Les objectifs détaillés sont synthétisés sur la figure suivante :

Filière	Production 2015 en GWh	Production 2023 en GWh	Production 2030 en GWh	Part
Hydroélectricité	26 345	26 984	27 552	39 %
Bois Energie	13 900	16 350	19 900	28 %
Méthanisation	433	2 220	5 933	8 %
Photovoltaïque	739	3 849	7 149	10 %
Eolien	773	2 653	4 807	7 %
PAC / Géothermie	2 086	2 470	2 621	4 %
Déchets	1 676	1 579	1 499	2 %
Solaire thermique	220	735	1490	2 %
Chaleur fatale	0	155	271	0 %
Total	46 173	56 996	71 221	100 %

Figure 8 : Objectifs de développement des énergies renouvelables (source : dossier)

Ce tableau synthétique, figurant dans la description de l'objectif 3.7, gagnerait à être également exprimé en puissance installée, du fait de la variabilité interannuelle de certaines filières (hydroélectricité notamment). De même, il conviendrait de vérifier les chiffres avancés pour la production en 2015, l'évaluation environnementale présentant des données parfois significativement différentes (jusqu'à 4 000 Gwh de différence pour l'hydroélectricité).

Le dossier indique que l'objectif de croissance permettrait d'atteindre 36 % d'énergie renouvelable dans la consommation énergétique régionale. La trajectoire visée, couplant évolution du mix énergétique régional (incluant le développement des énergies renouvelables) et diminution des consommations énergétiques, n'est en revanche pas explicitement présentée.

L'Ae recommande de représenter par le biais d'un schéma la trajectoire visée par le Sraddet à l'horizon 2030 et 2050 en termes de diminution de la consommation d'énergie et d'évolution du mix énergétique, en y faisant figurer les engagements nationaux.

Le Sraddet vise des objectifs importants de développement du photovoltaïque, de l'éolien, de la méthanisation et du bois énergie. La Région vise également l'accompagnement du développement de la filière hydrogène.

Les points les plus importants sont signalés ci-dessous.

Energie éolienne : alors que l'objectif concernant l'éolien est important (+ 4 000 GWh en 15 ans), la seule règle le concernant (n°30) s'intitule « Développement maîtrisé de l'énergie éolienne ». Au-delà de ce qui n'est qu'un rappel de la réglementation existante (prise en compte des paysages, de la biodiversité, etc.), cette règle impose que les demandes seront transmises au préfet « avec l'avis favorable de toutes les collectivités impactées ». L'Ae s'interroge sur la compatibilité de cette règle avec la réglementation actuellement en vigueur. Plus largement, elle considère que le dossier devrait justifier la cohérence de cette règle avec l'objectif de développement important de l'éolien visé par le Sraddet.

L'Ae recommande d'effectuer une analyse juridique de la règle n°30 et de justifier de sa cohérence avec l'objectif visé par le Sraddet concernant le développement de la filière éolienne.

Hydrogène : le Sraddet vise un développement important de la filière hydrogène, traduit notamment dans l'objectif 9.3 « Développer le vecteur énergétique et la filière hydrogène tant en termes de stockage d'énergie que de mobilité ». La seule règle concernant directement l'hydrogène est la règle n°34 « Développement de la mobilité hydrogène », retranscrite intégralement ci-dessous :

« Dans un marché de la mobilité H2/hydrogène émergent, afin de maintenir un équilibre économique pérenne autour d'une station de distribution et/ou de production d'énergie (ou d'une station multi énergies) permettant une mobilité décarbonée efficace sur le territoire d'Auvergne-Rhône-Alpes, les documents de planification et d'urbanisme devront prévoir un zonage permettant de respecter une zone de chalandise dans laquelle il ne sera pas possible d'installer une nouvelle station à énergie décarbonée. Cette zone de chalandise, propre à chaque station, dépendra de la densité de population et d'une distance minimum. »

L'Ae s'interroge ici sur la justification de cette règle et sa compatibilité avec la réglementation, en particulier la finalité des documents d'urbanisme et les règles de la concurrence et tout particulièrement au regard du développement des autres sources décarbonées d'énergie. Elle considère en effet que l'impossibilité d'installer, dans la zone de chalandise ainsi définie, une nouvelle station à énergie décarbonée constitue un frein important au développement des filières autres que l'hydrogène (bornes de rechargement des véhicules électrique par exemple). Si l'ambition

de la règle est de structurer le maillage de stations de recharge hydrogène, il est au moins nécessaire de modifier la règle pour n'interdire que les stations de fourniture d'hydrogène qui menaceraient l'équilibre économique de celles déjà installées.

L'Ae recommande d'effectuer une analyse juridique de la règle n°34, et, a minima, de la modifier pour n'interdire, dans les zones de chalandise imposées par cette règle, que la création de stations de recharge en hydrogène qui entreraient en concurrence avec celles déjà installées.

La production d'hydrogène se fera à partir d'électrolyse et d'énergie verte, la région venant en soutien⁴² d'une filière encore déficitaire.

Bois, énergie et méthanisation : l'objectif 3.7 du Sraddet « *augmenter de 54 % la production d'énergies renouvelables...* » vise, en 2035, un objectif de 19 900 GWh à partir du bois énergie, et de 5 933 GWh à partir de la méthanisation. Il fait par ailleurs référence aux objectifs du schéma régional biomasse, qui s'élèvent à l'horizon 2035, à seulement 12 223 GWh, incluant la combustion et la méthanisation. Il n'y a pas d'éléments permettant de comprendre ce différentiel qui pourrait conduire à des importations importantes de biomasse. Le dossier n'évoque pas ce sujet, ni les impacts environnementaux induits par le transport de la biomasse à valoriser.

L'Ae recommande de mettre en cohérence les objectifs de production d'énergie du Sraddet à partir du bois énergie et de la méthanisation avec les objectifs du schéma régional biomasse, et d'évaluer les impacts environnementaux potentiellement induits le cas échéant par l'importation de biomasse.

Hydroélectricité : le rapport d'objectifs mentionne que l'atteinte des objectifs passe par l'optimisation des centrales hydrauliques existantes et le développement de la micro et pico hydraulique, sans rappeler les limites fixées par la réglementation relative aux continuités écologiques⁴³. Le sujet de l'hydroélectricité n'est nullement évoqué dans le fascicule des règles.

Émissions de gaz à effet de serre

L'objectif visé par le Sraddet est de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 30 % entre 2015 et 2030. Comme mentionné précédemment, l'absence d'objectif par rapport à l'année 1990, point de départ retenu pour les objectifs nationaux et internationaux, ne permet pas d'évaluer l'ambition réelle du Sraddet.

Le rapport environnemental mentionne que cet objectif est en phase avec les budgets carbone de la stratégie nationale bas carbone (SNBC 2), qui prévoient une diminution des émissions d'environ 27 % entre 2013 et 2028. Cet argument semble difficilement recevable, dans la mesure où le bilan du SRCAE de l'ex-région Rhône-Alpes⁴⁴ montre que la diminution a été limitée entre 2005 et 2020 (d'environ 15 % contre un objectif de 30 %), ce qui impliquerait *a priori* de définir des objectifs plus ambitieux sur cette nouvelle période pour rétablir la trajectoire.

Le dossier ne propose pas d'objectif à 2050. L'Ae rappelle les engagements de la France à atteindre la neutralité carbone à cet horizon, et note que la règle n°24 demande aux cibles du Sraddet de « *viser une trajectoire de neutralité carbone* ». Cette volonté pourrait être concrétisée par l'ajout d'un objectif d'atteindre la neutralité carbone, au niveau régional, à l'horizon 2050 et des moyens pour y parvenir.

⁴² La région a récemment investi 8 millions d'euros aux côtés d'Engie et de Michelin dans une société nouvellement créée, HYPULSION, chargée d'installer et d'exploiter des stations de distribution d'hydrogène sur son territoire

⁴³ Il est également mentionné que « *la Région défendra le caractère public et d'intérêt général des usines, barrages, et centrales hydroélectriques situés en Auvergne-Rhône-Alpes* »

⁴⁴ Le bilan du SRCAE ex-Auvergne n'étant pas disponible.

Le dossier ne fixe pas non plus d'objectifs sectoriels de diminution des gaz à effet de serre (transport, résidentiel, industrie, agriculture, etc.), qui permettraient, en traduisant « l'effort » demandé aux différents acteurs, de concrétiser l'objectif visé.

L'Ae recommande d'afficher un objectif ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre en 2050, dans la ligne des engagements de la France à atteindre la neutralité carbone en 2050, et de préciser les orientations envisagées et les moyens nécessaires à cet objectif. Elle recommande également de fixer des objectifs sectoriels de diminution des émissions de gaz à effet de serre.

3.2.3 Mobilité

La composante « mobilité » du Sraddet est particulièrement riche ; elle fait l'objet d'un état des lieux dédié et d'un grand nombre d'objectifs et de règles.

Dans le cadre de l'objectif général « *construire une région qui n'oublie personne* » il est recommandé de consolider la cohérence entre urbanisme et déplacements en promouvant entre autres la densification et la mixité urbaine autour des pôles multimodaux. La région prévoit par ailleurs d'améliorer l'offre de transports collectifs, et d'assurer la cohérence entre les plans de déplacement et les documents d'urbanisme, ce qui mérite d'être souligné. Il n'est toutefois pas proposé d'objectif chiffré de report modal par territoire de mobilité.

L'état des lieux met en exergue la faiblesse des liaisons ferroviaires et routières entre l'est et l'ouest de la région, le déficit de trains étant actuellement compensé par une offre importante de cars longues distances. Dans un souci de rééquilibrage du territoire, ce constat justifie le soutien apporté par la région aux projets d'infrastructures renforçant les échanges nord/sud et est/ouest. La région prévoit également de désenclaver les territoires ruraux et de montagne. Elle a procédé à l'identification d'un réseau routier d'intérêt régional, qui sert de base à la règle 14 visant à engager les départements, métropoles ainsi que l'État à en améliorer la performance. Cette amélioration de l'offre routière, même si elle est accompagnée du soutien aux nouveaux services de mobilité (voies réservées aux transports collectifs et modes actifs et parking de covoiturage par exemple) conduira à des impacts importants qui n'ont pas été évalués.

La règle 34 relative au développement de la mobilité hydrogène cible une flotte de 1 000 véhicules individuels en proposant au marché des véhicules hydrogène au même prix que le véhicule équivalent diesel, sans évoquer un soutien aux véhicules de transport collectif et aux flottes captives⁴⁵, ces types de véhicules étant particulièrement bien adaptés à l'hydrogène.

L'Ae recommande de fixer des objectifs chiffrés de reports modaux par territoire de mobilités (par exemple pour les SCoT) et d'évaluer les incidences, notamment sur la consommation d'espace, des projets d'infrastructures de désenclavement.

Elle recommande également d'envisager un soutien au développement des transports collectifs et des flottes captives à l'hydrogène.

3.2.4 Qualité de l'air

Le rapport environnemental précise que les objectifs de réduction des émissions de polluants ont été fixés afin :

- « de sortir rapidement du contentieux européen sur les émissions de PM10 et NO2 ;
- de tendre à plus long terme vers les valeurs de l'OMS pour limiter l'exposition de tous les habitants de la région ;

⁴⁵ Par exemple les flottes des grandes entreprises, établissements publics et collectivités (bennes à ordures notamment)

- *de tendre vers les objectifs nationaux du Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) à la marge d'erreur près. »*

L'Ae estime qu'une approche au seul niveau régional n'est pas suffisante pour bien prendre en compte les problématiques liées à la qualité de l'air. Il aurait été nécessaire, particulièrement dans ce domaine, de développer une approche finement territorialisée, afin de cibler les zones les plus affectées, et notamment celles concernées par les contentieux européens.

L'Ae recommande d'évaluer si, dans les secteurs concernés par un contentieux européen ou ne respectant pas les exigences réglementaires, l'atteinte des objectifs visés par le Sraddet permettra à court terme de revenir à des valeurs acceptables, et, dans le cas contraire, de prévoir sur ces territoires des mesures plus ambitieuses.

La traduction des objectifs d'amélioration de la qualité de l'air fait l'objet de la règle n°32 « Diminution des émissions de polluants dans l'atmosphère ». Celle-ci reste cependant relativement floue dans son niveau d'ambition⁴⁶ et dans les leviers d'action à mettre en œuvre.

3.2.5 Déchets et économie circulaire

Le PRPGD, qui a été établi en parallèle du Sraddet, a été soumis à la mission régionale de l'autorité environnementale, qui a informé les services qu'elle ne produirait pas d'avis.

Le rapport d'évaluation environnementale du PRPGD n'est pas joint au dossier remis à l'Ae et le résumé non technique du Sraddet renvoie simplement aux documents dédiés.

Pour faciliter la compréhension du dossier dans sa globalité, l'Ae recommande de joindre au résumé non technique un résumé du PRPGD et de son évaluation environnementale.

Les deux calendriers se superposant, la Région a fait le choix d'intégrer dans le Sraddet cinq objectifs du PRPGD, dont quatre cités dans l'objectif général « innover pour réussir les transitions et mutations ». L'objectif 8.3 du Sraddet reprend notamment certains objectifs spécifiques du PRPGD, chiffrés ou non, en matière de réduction de la production de déchets, de développement du recyclage ou d'amélioration de la valorisation.

Une seule règle est édictée dans le fascicule général du Sraddet qui rappelle le « *respect de la hiérarchie des modes de traitement des déchets* » (prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage/valorisation matière, valorisation énergétique et élimination). Les règles spécifiques à la prévention des déchets et à l'économie circulaire font l'objet d'un fascicule dédié.

Le PRPGD est bien documenté, mais présente certaines faiblesses communes avec le reste du Sraddet. Notamment, les dispositions restent de l'ordre de la recommandation et de la préconisation alors qu'il devrait prévoir des dispositions prescriptives afin de s'assurer du traitement de la totalité des déchets.

De même, bien que le Sraddet rappelle les objectifs nationaux et européens au regard de la situation régionale actuelle, il serait utile de démontrer que les objectifs régionaux définis permettront bien de s'y conformer.

⁴⁶ « De manière à améliorer durablement la qualité de l'air sur leur territoire, les documents de planification et d'urbanisme, les chartes des PNR et les Plans Climat-Air-Energie Territoriaux (PCAET), définissent les dispositions permettant de réduire les émissions des principaux polluants atmosphériques (visés dans le sous-objectif 1.5.1.) issues des déplacements (marchandises et voyageurs), du bâti résidentiel et d'activités mais également des activités économiques, agricoles et industrielles présentes sur leur territoire. Les territoires devront prioriser la réduction des émissions pour répondre de façon proportionnée aux niveaux d'altération de la qualité de l'air et d'exposition de la population constatée dans leur état des lieux de la pollution atmosphérique. »

Le PRPGD propose des indicateurs de suivi qui feront l'objet d'une présentation annuelle à une commission dédiée, mais ne fixe pas de cible. Ceci limite la portée des recommandations, en particulier en ce qui concerne les objectifs de valorisation matière et d'installations de traitement ou de stockage à prévoir.

Il est fait référence à l'économie circulaire de façon transverse dans tout le document. Le plan d'actions en faveur de l'économie circulaire constitue le chapitre 6 du PRPGD et se présente sous forme de fiches thématiques. Aucune de ces fiches ne comporte d'objectif chiffré et ne précise quels sont les leviers prioritaires à mobiliser.

L'Ae recommande de proposer systématiquement des cibles pour chacune des mesures ou recommandations du PRPGD afin d'en conforter le caractère opérationnel. Elle recommande également de montrer la cohérence de la trajectoire du PRPGD avec les objectifs nationaux et européens.

3.2.6 Eau

L'état des lieux rappelle la responsabilité nationale de la Région qui est concernée par trois bassins versants et les têtes de bassin de nombreuses rivières. Il souligne l'importance des prélèvements d'eau à usage industriel en lien notamment avec la nécessité de refroidissement des centrales nucléaires, dans une région qui devrait connaître une diminution de la ressource dans un contexte de réchauffement climatique.

Deux objectifs visent à la préservation de la ressource en eau :

- préserver les espaces et le bon fonctionnement des grands cours d'eau de la région
- préserver la ressource en eau pour limiter les conflits d'usage et garantir le bon fonctionnement des écosystèmes notamment en montagne et dans le sud de la région

Les leviers les plus opérationnels étant à la main des collectivités de rang inférieur, la Région relaye aux acteurs du territoire les mesures à mettre en œuvre « *l'objectif que le conseil régional fixe aux acteurs du territoire...* ». Le document rappelle en complément les dispositifs régionaux mobilisables pour contribuer aux objectifs des Sdage et Sage : plan Loire, plan Rhône, contrats « vert et bleu »⁴⁷, appels à manifestation d'intérêt « *adaptation des territoires aux impacts du changement climatique* » et « *action et innovation pour une biodiversité ordinaire* ».

Le territoire est couvert à hauteur de 58 % par 23 Sage dont seulement 13 sont approuvés à ce jour, avec une forte disparité entre départements, la Savoie ne disposant d'aucun Sage.

Pour préciser les ambitions du Sraddet en complément des Sdage et Sage, il n'est proposé aucun objectif chiffré en termes de structures de gestion des rivières et les moyens financiers mobilisés par le conseil régional ne sont pas précisés. Les objectifs et règles associées ne proposent aucune cible pour la réduction de la consommation en eau par catégorie d'acteurs.

L'Ae recommande de rappeler dans le rapport d'objectifs les cibles de bon état des masses d'eau définies pour les trois bassins, de fixer un objectif de couverture des bassins en structures de gestion et de préciser les moyens financiers mobilisés par la Région pour accompagner la mise en œuvre des politiques de l'eau.

⁴⁷ Programme d'actions contractuel sur 5 ans entre la région et les acteurs locaux, le financement de la région s'élève à 40 000 € maximum par contrat

3.2.7 Risques naturels

Le Sraddet traite de la question des risques naturels par le biais de l'objectif 4.3, visant à accompagner les collectivités à prévenir et à s'adapter aux risques. Il demande notamment aux acteurs du territoire « *d'envisager, dans chaque niveau d'armature urbaine, la répartition des logements et des activités hors des zonages à risques et des zones d'aléas identifiés.* » Aucune règle n'est directement liée à cette thématique, même si certaines peuvent y contribuer indirectement, notamment celles en rapport avec la préservation de la trame bleue.

La question des risques technologiques est largement absente du Sraddet, alors que l'état des lieux montre un territoire particulièrement exposé, du fait de la présence de nombreuses installations et infrastructures industrielles (12 % des ICPE nationales) et d'un important transport de matières dangereuses.

L'Ae recommande de préciser dans le Sraddet l'ambition régionale en matière de prévention des risques technologiques.

3.2.8 Biodiversité

Un travail important a été fourni pour permettre d'aboutir à une fusion des deux SRCE existants, accompagné d'une carte unique, annexée au Sraddet. La méthodologie de fusion, et les hypothèses de construction des ex-SRCE sont détaillées de manière claire et didactique.

La cartographie actuelle résultant d'un « collage » entre les deux documents précédents, sans modification de la méthode de délimitation des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques, il serait intéressant d'indiquer s'il est prévu, pour une future révision du Sraddet, d'homogénéiser la méthode de définition des différents éléments du SRCE à l'échelle régionale⁴⁸.

L'Ae recommande de prévoir, à l'occasion de la révision du Sraddet, une homogénéisation des règles de délimitation des éléments des SRCE (réservoirs de biodiversité, corridors écologiques, etc.).

Le Sraddet présente, dans l'objectif 1.6.6, la volonté d'améliorer la transparence écologique des infrastructures linéaires de transport, en recensant les ruptures de continuités et en étudiant et mettant en œuvre des solutions pour améliorer cette transparence. Si l'Ae souscrit à cette ambition, elle s'interroge sur la mise en œuvre effective de cet objectif, qui ne mentionne ni les acteurs visés ni la manière dont ces opérations pourraient être financées. La même question se pose pour l'objectif 1.6.8, qui vise à maintenir ou restaurer les continuités écologiques d'altitude au sein des grands domaines skiables.

L'Ae recommande de préciser les cibles visées par les objectifs 1.6.6 et 1.6.8 relatifs à la transparence écologique des grands équipements, et la manière dont les opérations de restauration des continuités écologiques dégradées pourront être mises en œuvre et financées.

3.2.9 Adaptation au changement climatique

L'Ae note que les perspectives figurant dans le plan d'adaptation au changement climatique pour le bassin Rhône-Méditerranée, montrent qu'avec la fonte des glaciers, le Rhône ne bénéficiera plus du soutien d'étiage naturel pendant l'été : les crues seront plus fortes en fin de printemps et l'eau plus rare en été et automne. Ceci remettra en question une grande partie de l'approvisionnement en eau du bassin, qui repose jusqu'à ce jour sur une ressource considérée comme quasi illimitée. De même,

⁴⁸ À titre d'exemple, l'ensemble des sites Natura 2000 ZPS sont considérés comme des réservoirs de biodiversité sur le territoire de l'ex-région Rhône-Alpes, alors que seuls 43% des ZPS le sont sur le territoire de l'ex-région Auvergne.

la diminution de la ressource en étiage entrainera une augmentation des températures du fleuve, qui peut être préjudiciable au fonctionnement des centrales nucléaires.

Plus largement, les effets du changement climatique sont susceptibles de perturber le développement des territoires de montagne (agriculture, maintien des activités de sports d'hiver, etc.). Un objectif du Sraddet relatif à la gestion de l'eau mentionne la nécessité « *de rationaliser les usages, notamment pour le tourisme d'hiver, et en réduire les pressions exercées dans un contexte de changement climatique* ». Cet objectif renvoie à une règle demandant aux collectivités compétentes de démontrer l'adéquation de tout projet de développement territorial avec la ressource disponible.

Compte tenu du caractère spécifique des territoires de montagne (définis comme unité fonctionnelle dans l'évaluation environnementale) et de leur sensibilité particulière aux effets du changement climatique, le Sraddet devrait conduire une analyse des perspectives envisagées pour ces territoires.

3.3 Dispositif de suivi

Le dossier propose, pour la définition et la mise en œuvre des modalités de suivi et d'évaluation du schéma, une approche partenariale et pragmatique basée sur la collaboration avec les divers partenaires dépositaires de données et les systèmes d'observation en place : INSEE, observatoires, Etat, chambres consulaires, Atmo, AURA, etc.

Le suivi des objectifs et règles du Sraddet se fera selon trois « niveaux d'implication », qui se mettront progressivement en place :

- Niveau 1 : Par l'accompagnement des territoires, ce qui pourra se matérialiser par la transmission d'une contribution initiale détaillée lors de chaque élaboration ou révision de documents de planification ou d'urbanisme, par une présence dans des réunions de présentation ou d'échange, etc ;
- Niveau 2 : À travers les avis réglementaires de la Région sur les documents de planification et d'urbanisme (SCoT (PLUi), PCAET, charte de PNR, PDU, installations déchets, etc.) ;
- Niveau 3 : Par un travail d'animation des principaux réseaux.

Le dispositif de suivi du Sraddet est complété par des indicateurs d'évaluation, séparés en deux catégories :

- Les indicateurs de suivi environnementaux du Sraddet, présentés à la fin du rapport d'évaluation environnementale ; au nombre de 32, ils sont précisément décrits, avec mention du type d'indicateur (pression, état ou réponse), de la source des données à mobiliser, de la fréquence de suivi et de la valeur initiale de l'indicateur ;
- Les mesures de suivi du schéma, de ses objectifs et de ses règles, présentées à la fin du fascicule du Sraddet ; elles sont nombreuses (plus de 60), et ne sont décrits que par leur nom.

La bonne définition des indicateurs de suivi du schéma est cruciale, d'autant plus que l'état des lieux montre déjà des difficultés importantes à recueillir certaines données, notamment pour l'ex-région Auvergne. L'Ae estime donc que la description des indicateurs de suivi des objectifs et règles du Sraddet devrait dès maintenant être significativement complétée, et que chaque règle et objectif devrait faire explicitement référence aux mesures de suivi qui lui sont liées.

L'Ae recommande de préciser, pour chaque indicateur de suivi des règles et objectifs du Sraddet, l'acteur responsable du suivi, la source des données à mobiliser, existante ou à mettre en œuvre, la fréquence de suivi, la valeur initiale et la ou les cibles à atteindre.

Elle recommande également de compléter la description de chaque règle et objectifs par la liste des indicateurs de suivi qui s'y réfèrent.